



Գ Լ Ո Բ Ո Ի Մ

Վ Ե Ր Լ Ո Ի Ծ Ա Կ Ա Ն Տ Ե Ղ Ե Կ Ա Գ Ի Ր

---

---

ՆՈՐ ԱՇԽԱՐՀԱՔԱՂԱՔԱԿԱՆ  
ԻՐՈՂՈՒԹՅՈՒՆՆԵՐ

ԱՄՆ ԱԶԳԱՅԻՆ ԱՆՎՏԱՆԳՈՒԹՅԱՆ  
ԽՆԴԻՐՆԵՐԸ

20

Դեկտեմբեր, 2007

«ՆՈՐԱՎԱՆՔ» ՀԻՄՆԱԴՐԱՄ

---

---

## ԲՈՎԱՆԴԱԿՈՒԹՅՈՒՆ

Նոր աշխարհաքաղաքական իրողություններ .....	3
Перспективы национальной безопасности в начале XXI века .....	5
Стратегический план деятельности разведывательного сообщества США в сфере кадровой политики .....	18
Парадигма вооруженного конфликта .....	27
Война на два фронта .....	30
Роль негосударственных «мозговых центров» в процессе принятия решений военно-политическим руководством США в области обороны и безопасности .....	33

## ՆՈՐ ԱՇԽԱՐՀԱՔԱՂԱՔԱԿԱՆ ԻՐՈՂՈՒԹՅՈՒՆՆԵՐ

Աշխարհաքաղաքական զարգացումների տեսակետից՝ ավարտվող 2007-ը ուրույն տարի էր: Բազմաբևեռ համակարգի ձևավորման վերաբերյալ վերլուծաբանական հանրությունում նախկինում ընթացող քննարկումները տեսական հարթությունից տեղափոխվեցին ռեալ քաղաքականություն: Կարելի է ամրագրել, որ միաբևեռից բազմաբևեռի վերափոխվելու անցումային փուլն ավելի կարճատև եղավ, քան կանխատեսվում էր: Միևնույն ժամանակ, սկսեցին ի հայտ գալ մի շարք միտումներ, որոնք, զուգե՛ն առայժմ անուղղակիորեն, վկայում են այն մասին, որ բազմաբևեռ աշխարհի իրական քաղաքական ձևաչափերը կարող են տարբերվել նախկինում ակնհայտ թվացող պատկերացումներից:

Բազմաբևեռ աշխարհի ձևավորման հիմնական հայտանիշը Միացյալ Նահանգների նահանջն է իր գլոբալ մենատիրական դիրքերից: Այդ գործընթացը պայմանավորված է ինչպես աշխարհաքաղաքական այլ դերակատարների հզորացմամբ, այնպես էլ ԱՄՆ-ի և նրա մերձավոր դաշնակիցների (որոնց շարքում առաջնահերթ դիրքեր ունեն Մեծ Բրիտանիան և Իսրայելը) գաղափարախոսական, քաղաքական և տնտեսական համակարգի մասնակի վերասերմամբ: Այսօր այդ երևույթները տեսանելի են արդեն շատերին, և այս համատեքստում ամենաուշագրավը պետք է համարել Իրանի հանդեպ ԱՄՆ ռազմավարության վերիմաստավորումը և վերանայումը: Նման մոտեցման նախանշանները 2007-ին բավական շատ էին. կարելի է հիշատակել միայն ԱՄՆ-Իրան բանակցությունները Բաղդադում: Սակայն որպես պաշտոնական հայեցակարգ այն ազդարարվեց ամերիկյան հետախուզական հանրության ամենահեղինակավոր վերլուծական կառույցի՝ Ազգային հետախուզության խորհրդի (*National Intelligence Council - NIC*) հրապարակումով այն մասին, թե Իրանը դադարեցրել է միջուկային զենք մշակելու իր ծրագրերը դեռևս 2003-ին և մոտ ապագայում չի նախատեսում նման զենք ստեղծել: Սա, անշուշտ, հստակ քաղաքական պատվերի արտահայտություն է: Բավական է հիշել 2001-2003թթ. Միացյալ Նահանգների հատուկ ծառայությունների ոչ իրատեսական զեկույցները շրջափակումներից և պատժամիջոցներից հյուժված Իրաքում զանգվածային ոչնչացման զենքի առկայության վերաբերյալ, որոնք ԱՄՆ-ի համար զինված հարձակում կազմակերպելու հիմք հանդիսացան: Ակնհայտ է, որ *NIC-ի* հրապարակած տվյալներն այսօր հիմք են հանդիսանում Իրանի դեմ ռազմական գործողություններ ծավալելու հայտնի մտադրությունից, զոնե տեսանելի ապագայում, հրաժարվելու համար:

Ավելորդ չէ հիշել, որ Իրանի հետ հարաբերությունները ամերիկյան ռազմավարության անկյունաքարերից մեկն են, քանի որ վերջին մոտ երեսուն տարիներին այդ երկրի և ԱՄՆ հակասությունները ներառում են գաղափարախոսական, քաղաքական ու տնտեսական հարաբերությունների ողջ ոլորտը: Վերջին տարիներին վերլուծաբանական հանրության մի ստվար մասը գրեթե չէր կասկածում, որ ԱՄՆ-Իրան ռազմական հակամարտությունը անխուսափելի է. հիմնական տարաձայնությունները վերաբերում էին այդ հակամարտության ծավալման ժամկետներին և հնարավոր սցենարներին: Դատելով զանգվածային լրատվամիջոցներում հայտնված տարաբնույթ արտահոսքերից՝ կարելի է ենթադրել, որ Իրանի հանդեպ ամերիկյան ռազմավարության վերիմաստավորումը բավական դժվար է տրվել ԱՄՆ ներկայիս վարչակազմին: Այն զգալի չափով արտահայտում է 2008թ. նախագահական ընտրությունների արդյունքում սպասվող փոփոխությունները և դրա հետ փոխկապակցված իսրայելական լոբբինգը: Տպավորությունն այնպիսին է, որ քաղաքական և տնտեսական ոլորտներում Միացյալ Նահանգների հետ սերտաճած Իսրայելն այսօր իր համար անհեռանկարային և վտանգավոր է գնահատում հնարավոր ուժային զարգացումները տարածաշրջանում: Եվ դրա վկայություններից է իսրայելցիների՝ նախկինի համեմատ առավել խաղաղասիրական դիրքորոշումը, որն արտահայտվել է վերջերս Անապոլիսում (ԱՄՆ) *կայացած* իսրայելա-պաղեստինյան համաժողովում: Նշենք նաև, որ ԱՄՆ քաղաքական նահանջն ընդհանրապես նրա

դաշնակիցներին թելադրում է գործել ավելի ինքնուրույն, ինչն առավելագույնս արտահայտվում է Թուրքիայի և Իսրայելի դիրքորոշումներում:

Բոլոր դեպքերում մեկ անգամ ևս պետք է փաստել, որ *NIC-ի* հանրային հնչեղությունն ստացած զեկույցը տրամաբանորեն ամրագրեց այն իրողությունը, որ ԱՄՆ գլոբալ քաղաքականությունը թևակոխում է մի նոր փուլ, որտեղ հիմնական շեշտադրումները կատարվելու են ոչ թե ռազմական, այլ այսպես կոչված «փափուկ ուժի» վրա: Միևնույն ժամանակ, ակնհայտ է, որ Միացյալ Նահանգները, հրաժարվելով գլոբալ մենատիրությունից, համաձայն միջնադարյան հայտնի բանաձևի՝ շարունակում է մնալ «առաջինը հավասարների մեջ»: Տիրապետելով հսկայական մտավոր և նյութական ռեսուրսների՝ ԱՄՆ-ը մնում է, թերևս առայժմ միակ, տերությունը, որն ի գործ է նախագծել բազմաբևեռ աշխարհի այն կառուցվածքը, որն առավելագույնս համապատասխանում է այդ տերության քաղաքական ընտրանու կողմից ձևավորված ազգային շահերի վերաբերյալ պատկերացումներին: Այս առումով Իրանի հետ ընդհանուր եզրեր գտնելու մոտեցումը, չի բացառվում, կարող է հետապնդել հետևյալ ռազմավարական ծրագիրը:

Ինչպես հայտնի է, աշխարհաքաղաքական իրողությունները բավական մնայուն երևույթ են, և դրանց հետ կապված նախագծերը երկար կյանք ունեն: Այսօր, ինչպես և, մասնավորապես, կես դար առաջ, անգլոսաքսոնյան գերակայության ամենագլխավոր մրցակիցները, հայտնի ձևափոխումներից հետո, շարունակում են մնալ Ռուսաստանը և Չինաստանը: Այդ առումով, թերևս, տեղին է հիշել 1955թ. ձևավորված ՄԵՆՏՕ-ն (ռազմաքաղաքական դաշինքն առավել հայտնի է «Բադդադայան պակտ» անվանմամբ), որում Մեծ Բրիտանիայի հովանու տակ ընդգրկված էին Թուրքիան, Իրանը, Իրաքը և Պակիստանը: Հետագայում այդ դաշինքի ռազմական կոմիտեում ընդգրկվեց նաև Բրիտանական կայսրության իրավահաջորդը՝ Միացյալ Նահանգները: Առաջին Սառը պատերազմի տարիներին ՄԵՆՏՕ-ի նպատակն էր արգելափակել հարավից «սովետների» հնարավոր էքսպանսիան: Այսօր, անշուշտ, իրողություններն այլ են, սակայն քաղաքական տրամաբանությունը, որոշակի էվոլյուցիաներից հետո, շարունակում է մնալ նույնը: Այդ համատեքստում ԱՄՆ-Իրան, ինչ-որ առումով՝ ԱՄՆ-Թուրքիա հակասությունները մեղմելու ամերիկյան միտումները գուցե ուղղված են մի նոր տիպի (առանց, թերևս, հավակնոտ և պարտավորեցնող անվանման) ՄԵՆՏՕ-ի ստեղծմանը: Նման առանցքը, որտեղ, իհարկե, ներգրավված կլինի նաև Աֆղանստանը, զգալիորեն կհակադրի հզորացող Ռուսաստանի և Չինաստանի ազդեցությանը և կապահովի անգլոսաքսոնյան արժանավայել ներկայությունը նոր բազմաբևեռ աշխարհում: Չի կարելի նաև բացառել, որ այդ առանցքը կձևավորվի որպես Իսլամական աշխարհի ուժի կենտրոն բազմաբևեռ աշխարհակարգում:

Վերոնշյալ զարգացումների հնարավորության մասին անուղղակիորեն վկայում են նաև Չինաստանի (որի արտաքին քաղաքականության հայեցակարգվածությունը և համակարգվածությունն այսօր չեն զիջում ամերիկյանին) ռազմավարությունում ի հայտ եկած նոր միտումները: Լրատվամիջոցների համաձայն՝ այդ տերությունը «նշաններ է ցույց տալիս», որ կարող է և դեմ չլինել Իրանի միջուկային ծրագրի կապակցությամբ ՄԱԿ-ի կողմից հնարավոր պատժամիջոցների կիրառմանը: Նման մոտեցման լրացուցիչ վկայությունն է նաև այն, որ Իրանին վարկեր տրամադրելու գործում Չինաստանը սկսել է բարդություններ ստեղծել: Այսինքն՝ այդ նոր գերտերությունը որոշակի պոտենցիալ վտանգներ է ակնկալում հզորացող և ԱՄՆ-ի հետ համագործակցության հնարավորություններ ունեցող Իրանից:

***Գազիկ Հարությունյան***  
***«Նորավանք» հիմնադրամ***

## ПЕРСПЕКТИВЫ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ В НАЧАЛЕ XXI ВЕКА<sup>1</sup>

Возможно, лучший способ подведения итога этой книги – обобщение факторов окружающей среды – существующих и тех, которые могут появиться и оказать сильное воздействие на политику национальной безопасности Соединенных Штатов в будущем. Они не будут определять содержание политики национальной безопасности, однако политические деятели, стремящиеся к эффективной политике, должны учитывать, как эти факторы – внешние и внутренние – формируют и будут в дальнейшем формировать обстановку безопасности. Мы также проведем анализ очевидных угроз, на которые политика национальной безопасности Соединенных Штатов должна реагировать при вступлении страны в двадцать первый век.

В недавнем прошлом привычной, ключевой рекомендацией для формирования политики национальной безопасности была «угроза», в ее различных проявлениях и динамике. Тем не менее, как заявлял директор ЦРУ в начале 1992г., эта чрезвычайная угроза ослабла, и вместо нее появились бесчисленные «дестабилизирующие, опасные и, во многих случаях, неожиданные вызовы, такие как появление пятнадцати новых стран на месте одной привычной (Советской) империи». Эта изменившаяся угроза послужила причиной для принимающих решение в Совете государственной безопасности переформулировать политику национальной безопасности, особенно ее оборонный компонент, не испытывая особой уверенности в том, какие вызовы или возможности предстоят в будущем. Как потом писал руководитель Объединенных комитетов начальников штабов генерал Пауэлл:

«Конец советской угрозы фундаментально изменил концепцию анализов угрозы как основу планирования структуры вооруженных сил. Мы все еще можем идентифицировать некоторые специфические угрозы – Северную Корею, ослабленный Ирак, возможно даже недружелюбный Иран. Однако реальная угроза неизвестна, неясна. В действительности, основная угроза нашей безопасности – в нестабильности и неготовности справиться с кризисом или войной, которую не ожидал или не спрогнозировал никто».

Несмотря на эту неизвестность, политики должны своевременно принимать решения. Американские интересы и наша политическая система требуют не меньшего, и наши союзники даже при самых неопределенных обстоятельствах рассчитывают на наше лидерство и создание центра коллективных действий. Из этого следует, что нам необходимо лучше оценивать факторы, которые сегодня направляют, и вероятно в будущем будут направлять развитие политики национальной безопасности.

*Исследование внешней обстановки: три важных развития.* Как отмечают многие специалисты, за эпохой Холодной войны последовал «горячий мир», период крупных вызовов для администраций Буша и Клинтона. По иронии судьбы, несмотря на то, что мы были в большей безопасности, в сводках новостей доминировали сообщения о нестабильности, беспорядках, частых военных операциях. В течение последнего десятилетия двадцатого века три важных развития вызвали существенные изменения в политике национальной безопасности США, и они будут продолжать влиять на политику и в предстоящие годы.

*1. Замена Холодной войны и двухполюсных, соперничающих отношений сверхдержав комплексом многополярной интернациональной системы.* Более фундаментально: конец Советского Союза и его восточно-европейской империи вызвал переосмысление нужд безопасности нашей страны и роли Соединенных Штатов в мировых делах. Потеря предсказуемого

---

<sup>1</sup> *American National Security*. Fifth Edition. Johns Hopkins University Press.

будущего привела Соединенные Штаты к необходимости возглавить западные демократии в глобальной попытке защитить Евразийский континент от вражеского господства. Уже не существовало не только политической угрозы для наших ценностей, но также не было непосредственной военной угрозы нашей физической безопасности – крайне нежелательных перспектив ядерной атаки со стороны России или Китая.

Незамедлительные последствия этих изменений по меньшей мере поразительны. Громадный военный потенциал Соединенных Штатов, особенно ядерные компоненты, оказались в перевесе. В 1991г. президент Буш продвинулся далеко вперед в процессе контроля над тяжелыми вооружениями Холодной войны и в одностороннем порядке ликвидировал все тактическое ядерное оружие из армии Соединенных Штатов и наземные войска флота США. Европейцы, столкнувшись с меньшей угрозой, попытались – с меньшим успехом – больше упрочить свою индивидуальную безопасность. Наши отношения с развивающимися странами не нуждались более в рассмотрении через призму Холодной войны – карта, которую две влиятельные и авторитетные сверхдержавы часто разыгрывали друг перед другом.

Таким образом, крах Советского Союза означал, что хорошо понимаемые организационные принципы внешней политики и оборонной стратегии США и вытекающая из них модель отношений уже в прошлом. Мир стал сегодня менее опасным местом, однако не обязательно более стабильным сообществом.

Исчезновение одной из сверхдержав и, следовательно, биполярности не означает униполярность. Несмотря на то, что в Соединенных Штатах появились некоторые настроения (и некоторая обеспокоенность) относительно того, что США должны гарантировать непооявление какой-либо сверхдержавы-конкурента – то есть гарантировать униполярность – это стремление спорно и с практической точки зрения, и с точки зрения разумности. Довод относительно концепции «международной системы единственной сверхдержавы» появился в средствах массовой информации в начале 1992г., когда произошла утечка документа Пентагона по планированию: она рекомендовала США сфокусироваться «на предотвращении появления какого-либо потенциального будущего глобального конкурента». Несмотря на то, что из документа становилось ясно, что эта цель может быть достигнута только при осуществлении благоприятного и эффективного американского лидерства, он также четко констатировал, что американские оборонные средства должны быть настолько сильны, чтобы удерживать потенциальных конкурентов из Западной Европы или Азии, а также бывший Советский Союз «даже от стремления к большей региональной или глобальной роли». Просочившийся в прессу документ вызвал такую бурю критики, что администрация, включая Пентагон, дезавуировала его, назвав лишь черновым проектом.

Однако многие сторонники *real politic* и скептики мировой политики основываются на достоинствах униполярности и высмеивают широко цитируемую альтернативу последней, а именно – «коллективный интернационализм», как используемый ООН или другими международными организациями. Они предупреждают, что реальной альтернативой униполярности является не неэффективная ООН, а многополярность сверхдержавы – так, если Соединенные Штаты «откажутся от своего всемирного господства, а Германия и Япония, сегодня военные карлики, будут вполне резонно стремиться к обеспечению своей собственной безопасности, превращаясь в военных гигантов... Альтернативой станет патрулирование японских авианосцев в Маллакском проливе и доминирующая в Европе ядерная Германия».

Вспоминая зависимость Соединенных Штатов от своих друзей и союзников в вопросе войск, баз, топлива и финансовых средств во время Войны в заливе (когда ее войска и маневренность были намного больше, чем будут в последующем), становится ясно, что полная униполярность нереальна. К тому же, учитывая все элементы силы и не только вооруженные силы или экономическую силу, в равной степени понятно, что американская сила намного опережает силу любого другого государства. Даже наши основные союзники в Европе и Азии – за исключением Франции – проявляют небольшое желание «действовать в одиночку» или ослабить свою зависимость от лидирующей роли США в вопросах безопасности. Распространение влияния, для которого Соединенные Штаты благоразумно используют свою силу, сильно повлияет на степень, в

которой другие следуют ее лидерству. В некоторых случаях это лидерство может лучше всего осуществляться через «коллективный интернационализм» ООН, в других – через двусторонние договорные отношения, в остальных – через региональные организации. Несмотря на то, что акценты и сочетание отношений будут меняться со временем и иметь определенные результаты, вероятнее всего политический подход Соединенных Штатов (и общей модели международной системы в целом) можно охарактеризовать как «комплексную многополярность».

*2. Фокальный сдвиг от глобальной к региональной стратегии в политике национальной безопасности Соединенных Штатов.* С конца Второй мировой войны в 1945г. и до конца 1980-х политика национальной безопасности США имела глобальный характер, являясь неотъемлемым производным формулировки Кеннана о стратегии сдерживания. В то время как основная линия обороны находилась по ту сторону разделенной Европы, уравновешивающее давление на экспансионизм Советов применялось по периферии этой империи, куда бы она ни пыталась распространить свое влияние.

В отличие от этого, конец биполярной конфронтации позволил внешней политике США сфокусироваться на тех ключевых регионах мира, в которых наши интересы были под угрозой. В основном фокусе реакций оказались также тенденции в международных экономических отношениях, особенно создание региональных экономических договоренностей, стимулирование свободной торговли на региональной базе и улучшение роста конкурентоспособности различных регионов в глобальных рынках, например Свободная зона торговли в Северной Америке и Европейский Союз.

На развитие региональной политики оказали влияние и другие факторы, такие как рост стремления региональных гегемоний, обладающих громадным военным потенциалом, который мог угрожать союзникам или интересам США, таких как Иран и Ирак на Ближнем Востоке. По сути, как только президент Буш 2 августа 1990г. заявил в уже сейчас знаменитой Аспенской речи, что конец Советского Союза и объединение Германии – завершение эпохи Холодной войны – позволит сократить вооруженные силы США на 25%, войска Саддама Хусейна вторглись в Кувейт.

Таким образом, началась первая крупная война после эры Холодной войны локальная региональная война, которую с арабской державой–противником вела коалиция западных государств и их союзников, арабских государств, при содействии ООН. На карту были поставлены и жизненно важные экономические интересы США (доступ к нефти) и значительные политические интересы (сила закона и мирное урегулирование спорных вопросов). На карту было поставлено также лидерство США, и президенту Бушу благополучно удалось создать для этой цели уникальную коалицию, которая успешно осуществила войну при содействии ООН. Успешный исход войны будет обсуждаться годами, однако большинство экспертов сходятся во мнениях относительно нескольких уроков для будущей внешней политики Соединенных Штатов.

Во-первых, мир все еще опасное место, наполненное враждебностью и покачивающееся в безбрежном омуте вооружений, оставшихся со времен соперничества в период Холодной войны.

Во-вторых, Соединенные Штаты, как оставшаяся после Холодной войны сверхдержава, должны сыграть уникальную лидирующую роль в мировых делах. Например, после Войны в заливе была приобретена широкая договоренность о том, что только Соединенные Штаты имеют политическую легитимность и влияние, необходимое для руководства многосторонних ответных действий на иракскую агрессию.

В-третьих, очевидно, что, несмотря на значимость американского лидерства, вклад коалиции союзников – включая финансовый – имел также решающее значение; т.е. специальные коалиции являются единственной реальной возможностью для противостояния серьезным региональным вызовам в будущем.

В-четвертых, ведение войны и затраты на нее были отражением военных действий с применением обычных видов вооружений – форма войны стала настолько смертоносной, что обладает потенциалом изменить направление, в котором политики будут рассматривать военные

механизмы силы в будущем. Действительно, война на Аравийском полуострове рассматривалась как первый известный случай потенциала «Революции в военных делах», который соответствовал новым технологиям – особенно информационным – с новой тактикой и организационной концепцией. Вместе эти события вызвали революционное развитие скорости, точности, смертности и живучести вооруженных сил США. И, наконец, было установлено, что, несмотря на смертность, вооруженные силы Соединенных Штатов зависели от тыловой поддержки своих союзников для успешного завершения войны, особенно в воздушных и военно-морских перевозках и в транспортировках в пределах театра военных действий. Это создало весьма реальное напряжение для какой-либо односторонней роли, которую Соединенные Штаты могли взять на себя в будущем.

Прежде всего, операция «Буря в пустыне» означала огромный военный успех и стала предвестником нового типа ведения военных действий. Как бы то не было, с тех пор Саддам Хусейн – ослабленный, но все еще опасный – оставался у власти еще несколько лет, и многие утверждают, что, будучи абсолютной военной победой, «Буря в пустыне» была лишь ограниченным политическим успехом. В конечных исследованиях историки могут прийти к заключению, что война на Аравийском полуострове является еще одним примером лимита военной силы в сегодняшних международных делах.

*3. Меняющиеся элементы национальной власти.* Это третье существенное изменение во внешней среде основывается на эволюционирующей структуре международной политической системы после эпохи Холодной войны. Оно не только более фрагментарно, но в то же время и более независимо. Фрагментарность вытекает из распада основных двухполюсных блоков периода Холодной войны, а также соответствующего освобождения подавляемого до этого этнического или трайбалистского национализма во многих странах земного шара. В иных регионах поддерживаемые одной или другой сверхдержавой государства разваливались, когда поддержка прекращалась. Без стабилизирующих эффектов биполярности страна за страной и даже некоторые субнациональные группы были свободны для представления своих интересов в сообществе стран. Очевидно, что это означает высокий уровень нестабильности и возможность конфликтов во многих регионах мира.

Однако в то же время возможности этих стран (так же, как и Соединенных Штатов) представлять свои интересы направлялись и сдерживались растущими моделями независимости. Причина возникновения этих моделей – продолжающийся рост глобальной торговли и финансовой системы при развитии негосударственных субъектов, таких как транснациональные корпорации и группы, имеющие международный интерес в «транснациональных» вопросах, таких как окружающая среда; при распространяющемся потоке идей и информации через глобальную коммуникационную систему и при стремительном развитии в 1990 годах глобального интернета, который стал толчком к межличностным общениям и предоставил беспрецедентное количество информации в руки частных лиц, корпораций и неправительственных организаций.

В возникающей структуре национальная власть стала более распространенной, превращая использование влияния какой-либо страны на другую страну в более сложный процесс. С глобальным распространением силы определение и проведение политики национальной безопасности стало намного сложнее. «Мягкие» формы власти, такие как способность манипулировать независимыми государствами, приобрели большую важность, чем долгосрочная экономическая мощь страны, являющаяся базой как жесткой, так и мягкой власти.

Вопрос, поставленный этими реалиями перед внешней политикой США, – имеют ли Соединенные Штаты или будут развивать в будущем правильное сочетание элементов национальной власти? То есть, слаба ли экономика США относительно ее вооруженных сил? В условиях осуществляемой политики США обладают ли политические механизмы возможностью преследовать внешнеполитические интересы США – информационные, дипломатические, экономические и военные – в достаточной степени для предстоящих задач? С тех пор как мы больше не можем проявлять силу и влияние, экспортируя национальную безопасность в форме расши-



ренного ядерного сдерживания, имеют ли США другие механизмы для эффективного влияния и убеждения? Многие эксперты сомневаются по поводу будущего, отмечая, что Вашингтон находится в процессе ослабления, а не усиления своих политической, экономической и дипломатической сил. «Финансирование международных программ, включая внешнюю поддержку, Госдепартамент и другие, связанные с ним агентства, составляет один процент федерального бюджета. С 1984г. финансирование этих программ было сокращено больше чем на 50%, учитывая инфляцию». Более того, «совсем недавно аналогичная резолюция, направленная на сбалансированный бюджет в 2002г., сократила финансирование еще на \$4 млрд в текущих ценах из уже низких \$18.6 млрд в фискальном 1996г.».

***Изучение внутренней обстановки: три основных влияния.*** Осуществление политики национальной безопасности Соединенных Штатов является совместной ответственностью исполнительной власти и Конгресса, таким образом гарантируя действительно существенное внутреннее влияние на политику США. Даже судебная власть правомерна, она, вероятно, играет меньшую, но все же роль. Традиционно эти совместные роли устанавливают для исполнительной власти позицию «предлагающей» политические инициативы, такие как договоры или соглашения. А для Конгресса и особенно Сената – роль «распорядителя» в таких случаях, как ратификация договоров или одобрение бюджетов для внешней помощи и назначение послов. Изменение этих ролей произошло в случае с Никарагуанскими односторонними мирными инициативами в 1987г., внесенными спикером Палаты представителей Джимом Райтом и вызвавшими крайне интенсивные дебаты на американской политической арене.

Как показывает это исключение, существовали и, несомненно, будут существовать глубокие различия и по *политике* и по *процессам* между этими двумя институтами власти, которые разделяют ответственность за внешнюю политику США. В значительной степени это происходит вследствие того, что члены этих институтов власти представляют разных избирателей и, таким образом, склонны видеть один и тот же вопрос с различных точек зрения. Президент может видеть вопрос внешней торговой политики, такой как Североамериканское соглашение о свободной торговле, с точки зрения нации как целого и того, как эта политика будет влиять на общую макроэкономическую деятельность. Отдельные члены Конгресса, однако, склонны рассматривать этот же вопрос с точки зрения его воздействия на своих отдельных избирателей, по-видимому, не обращая внимания на всеобщее воздействие.

В 1990-х некоторые основные изменения внутренней обстановки в США содействовали усилению этих институциональных различий и еще более затрудняли координацию и взаимодействие, необходимые для формулировки логически последовательной, основанной на консенсусе внешней политики США. Когда мы рассматриваем политику национальной безопасности США в конце тысячелетия, эти внутренние изменения и их влияние на политику и процессы нуждаются в освещении, так как они также служат как рекомендации к формулированию будущей политики.

***1. Возрастающее доминирование внутренней повестки.*** Есть много объяснений, почему правительство США в недавнем прошлом не сделало выбора по внутренним вопросам общепризнанной стратегической важности для страны. Часть причин экономические. Даже со значительным экономическим ростом и сокращением дефицита, который был осуществлен во время администрации Клинтона, федеральное правительство все еще тратило значительно больше, чем получало. Ему все еще было нелегко сделать трудный выбор, который следовало сделать. Часть причин также в отсутствии внутреннего консенсуса, с серьезным, но примерно одинаковым разделением электората по многим важным, отягощающим местным вопросам. Так, в 1990-х наше общество продолжало плыть по течению – на различных уровнях – во многих основных сферах: энергетической политике, социальной политике, политике здравоохранения, федерального долга, политике образования и т.д.

Сейчас, спустя четыре десятилетия после эпохи Холодной войны, в отсутствие четкой, первостепенной военной угрозы, многие чувствуют, что эти сферы бездействия стали вопроса-

ми национальной безопасности. Неспособность инвестировать в производительные мощности, исследования и развитие, инфраструктуры; кризис в американской образовательной системе, взрывоопасные низшие слои общества, ситуация с распространением наркотиков и другие местные проблемы могут иметь большее непосредственное воздействие на нашу безопасность в будущем, чем любая внешняя вооруженная угроза. Кратко говоря, «мы наиболее уязвимы не с российских степей или Персидского залива, а на наших заводах, в наших классах и в правительственных коридорах. В этих местах мы или сохраним или потеряем силу влиять на международные дела для предсказуемого будущего».

Что это значит для будущей внешней политики США понятно, по крайней мере, в некоторых сферах. В краткосрочной перспективе это означает приоритет внутренней повестки над внешнеполитической. Это не обязательно предполагает изоляционистскую внешнюю политику или ограничение политических механизмов, однако означает значительное расширение национальной традиционной внешней политики и центра национальной безопасности с большим учетом внутренней важности национальной безопасности. Для наших правительственных ведомств это, вероятно, означает ограничение установленных ожидаемых ресурсов; более частые и видимые компромиссы в преследовании целей внешней и внутренней политики.

В сравнении и на более конкретном уровне не совсем понятно, что именно подразумевается для внешней политики США в будущем, когда говорится о том, что должны быть сделаны «более частые и видимые» компромиссы. Смысл и значение концентрации внешней политики США на усилении Америки в XXI веке крайне нуждается в прояснении. События и отношения в мире просто не ждут, пока какая-либо отдельная нация решит, заинтересована ли она в возникших вопросах, особенно если речь идет о нации, претендующей на роль лидера.

*2. Влияние «разделенного правительства» на внешнеполитический курс.* С ранних 1980-х, политологическая литература все больше и больше документировала влияние «разделенного правительства» – то есть тот факт, что в каждом из основных институтов правительства Соединенных Штатов, Конгрессе и Президентстве, доминирует разная партия. В большинстве случаев в последние 30 лет партия, пребывающая в Белом доме, не имела большинства в Конгрессе, и, как правило, даже ни в одной из палат Конгресса. Является ли голосование по «смешанным бюллетеням» (бюллетень с кандидатами из списков разных партий) хорошо обдуманым выбором или нет, в течение последних десяти лет электорат предпочитал не давать какой-либо одной партии «шанс управлять».

Однако когда объединяешь реформы Конгресса США 1970-х, которые ослабили роль партий и децентрализовали принятие решений внутри Конгресса, то следствием «разделенного правительства» становится форма «пробки» – безысходного положения, в котором многие вопросы, имеющие критическое значение для нации, как внутренние, так и внешние, не могут быть решены из-за отсутствия эффективного политического консенсуса. Параллельно с отсутствием консенсуса наличествовало явное отсутствие доверия и вежливости, с которыми две партии и институты власти рассматривали бы друг друга – когда сначала одно ведомство, а затем и другое пытались обеспечить превосходство в выработке политических решений в течение трех последних десятилетий двадцатого века.

Так как конфликт с конца 1970-х оставался неослабленным в связи с тем, какая власть должна доминировать в *формулировании* внешней политики, то есть устанавливать национальные цели, в 1980-х он распространился также на *осуществление* политики. Это произошло при покровительстве законодательного надзора в форме «микроменеджмента Конгресса». В то время как многие в исполнительной власти сетовали на контрпродуктивное бремя, вызванное таким «вмешательством» в администрирование исполнительной власти, были ощутимы усовершенствования исполнения, когда Конгресс налагал эффективный надзор. К тому же активность Конгресса может также расшатать основные элементы согласованной стратегии, как свидетельствует умолчание Конгрессом в 1997г. предоставления администрации Клинтона ускоренного продвижения, необходимого для переговоров по многим международным торговым соглашениям.

В целом, маловероятно, что этот дорогостоящий межведомственный конфликт ослабнет. Такие вопросы, как внешняя экономика и помощь развитию, продажа вооружений США за границу, контроль над относящимися к безопасности технологиями и инвестициями и особенно дислокация и использование вооруженных сил США будут оставаться спорными, часто препятствуя разработке и эффективному осуществлению политики.

*3. Сокращение и реструктуризация военного потенциала США после эпохи Холодной войны.* В августе 1990г. президент Буш объявил американцам о значительном сокращении вооруженных сил США, которое к 1998г. должно было дойти до сокращения на треть военнотрудового персонала и существенного сокращения структуры войск во всех службах, за исключением Корпуса морской пехоты. Это было первое заявление о детальном плане сокращения и реструктуризации военного потенциала США в эпоху после Холодной войны – план, который не был полностью представлен Конгрессу до начала 1991г.

Если представлять комплексно, то план Буша имел два основных компонента – новую военную стратегию «базовых войск» (обсуждалось выше), которые, по убеждению администрации, были минимально необходимы для осуществления новой стратегии в неопределенном будущем. Эта военная стратегия периода эпохи после Холодной войны включала четыре главные концепции.

- Стратегическое ядерное сдерживание и оборона.
- Передовое военное присутствие.
- Реагирование на региональные кризисы.
- Реорганизация (большого военного потенциала, в случае необходимости).

Последние два элемента, новые для этой стратегии, были предназначены для реагирования на изменения во внешней обстановке и уже обсуждены нами, с фокусированием на региональном уровне, а также с признанием того, что меньшим угрозам можно противостоять с меньшими регулярными войсками, так как более долгое предупредительное время допускает период «воссоздания», в случае если будут нужны большие войска.

Это был план Буша. Однако Билл Клинтон продолжал платформу кампании, призывая к экономии \$100 млрд в расходах на оборону на 5 лет или урезанию в размере \$60 млрд, что больше, чем предлагала администрация Буша. Провал августовского путча 1991г. в Советском Союзе и последующий распад Советского Союза, также как и неотложные нужды Соединенных Штатов, заставили многих в Конгрессе и широкую политическую общественность поверить в то, что могут быть осуществлены большие сокращения. Ко времени представления бюджета на 1998 финансовый год размер запрашиваемой суммы был в реальном выражении меньше на 40%, чем в 1985г. во время пика Холодной войны. Доля расходов во внутреннем валовом продукте США сократилась в 1998г. на 3%, что являлось самым низким относительным уровнем со времен Второй мировой войны.

Значимость постепенного падения уровня обороноспособности для будущей внешней политики США заключается в том факте, что деньги сильно воздействовали на будущий оборонный потенциал и, следовательно, политику. Как заметил один из представителей власти: «Оборонный бюджет является опорой оборонной политики США. Планирование нерелевантное и операции невозможны, если продвижение бюджета не приводит к надлежащему сочетанию людских ресурсов и боевой техники».

Важно не только правильное сочетание войск, но и их дислокация. Во время администраций Буша и Клинтона роль «передового военного присутствия» была и все еще особенно важна. Военный потенциал США служит рычагом для наших дипломатических и экономических отношений и стимулирует стабильность в регионах, где у Соединенных Штатов есть интересы. До войны в Персидском заливе Америка не имела «передового военного присутствия» в Кувейте или поблизости. Как выразился один из бывших дипломатов: «Если бы у нас было эффективное передовое военное присутствие, мы смогли бы блестяще избежать Войны в заливе, что предпочтительнее, чем вынужденное сражение для блестящей победы». Удерживающий эф-

факт передового военного развертывания без сомнения присутствовал в политике США 1990-х, которые характеризуются продолжительным существенным присутствием вооруженных сил США на Аравийском полуострове и в прилежащих водах Персидского залива.

**Четырехлетний оборонный обзор: планирование вооруженных сил на двадцать первый век.** На всем протяжении 1990-х министерство обороны США, обычно несущее ответственность за широко распространенную нестабильность и проблемы в несостоявшихся странах, руководило многочисленными операциями, успешно адаптируя «старые вооруженные силы» к новым требованиям. Многие эксперты, тем не менее, считают, что министерство обороны было слишком медлительным, чтобы избавиться от своих проколов периода Холодной войны, и еще более медлительным для адаптации к изменяющимся технологиям и геополитическим условиям. Прежде всего, в то время как многие соглашались, что мы имели первоклассные вооруженные силы для повседневных операций, растущее количество экспертов и законодателей выражали озабоченность по поводу их подготовленности к будущему.

Три фактора порождают основной обзор стратегии и политики США. Во-первых, изменения в геостратегической обстановке требовали корректировок в нашем планировании и организации вооруженных сил. В то время как многие из изменений в перспективе приходились на адаптацию к ситуационным переменам от случая к случаю, в середине десятилетия министерство обороны начало обобщать для себя картину будущего. Согласно генералу Джону М.Шаликашвили, тогдашнему руководителю Объединенного комитета начальников штабов, «к 2010г. наши войска будут в состоянии столкнуться с рядом угроз, исходящих от террористов, с государствами-изгоями, обладающими оружием массового поражения, с могущественными региональными силами или с равным соперником, появившимся к концу этого периода. Это печально, но наверно правда, что в последующие 15 лет беспорядок, конфликты и война, вероятно останутся развивающейся индустрией, особенно в самом конце спектра».

Многие эксперты считают, что после 2010г. новые противники будут использовать новые асимметричные ответы в отношении наших традиционных сил. Согласно Национальной комиссии по обороне, независимому органу, созданному в 1996г. для анализа «Четырехлетнего оборонного обзора» и представления отдельного отчета, министерству обороны необходимо было расставить больше акцентов в связи с тем, как оно будет трансформироваться в будущем. Их анализы устанавливают в декабрьском отчете 1997г. Конгрессу, что в долгосрочной перспективе умные противники – государственные или негосударственные субъекты – будут «пытаться вывести из строя основные структуры, создающие возможность для военных операций». Передовые военные базы и важные коммуникационные узлы подвергнутся атаке, и наша собственная территория будет уязвима для ракетных атак, террористов и оружия массового уничтожения. Информационные системы – основа нашей современной военной мощи – будут также подвергнуты атакам, как в полевых условиях, так и дома. Наши противники также положат конец нашей монополии на использование пространства в военных операциях. Несомненно, основные изменения в оборонной политике нуждаются в адаптации к этим возможным случаям.

В соответствии с новой оценкой обстановки безопасности в будущем, второе осмысление изменений вытекает из убежденности многих в том, что, несмотря на серьезные сокращения, мы имеем больше оборонных программ, чем средств на оборону. Некоторые эксперты даже видели приближение «череды катастроф», в которых мы «опустошим» наши вооруженные силы или совершенно остановим их модернизацию, чтобы выплачивать текущие операционные расходы. Шаликашвили придерживался иного мнения. Он неоднократно заявлял перед Конгрессом, что без увеличения оборонного бюджета нам необходимо будет вкладывать ежегодно дополнительные \$15-20 млрд в новую волну модернизации для замены старого и изношенного оборудования, большая часть которого была закуплена при администрации Рейгана, а также для сохранения нашего положение в конфликтных зонах в будущем. Необходимы крупные хозяйственные и организационные изменения для адаптации к этой действительности.

В-третьих, многие полагали, что стандарты построения вооруженных сил 1990-х – необходимость участия и победы в двух почти одновременных региональных конфликтах – были чрезмерны, незакончены и даже неуместны для будущего. К 1998г. вооруженные силы США были вовлечены в более 40 операций, начиная с операции «Буря в пустыне» в 1992г. Как бы то ни было, немногие из этих операций были ограничены региональными или субрегиональными конфликтами. Напротив, эти операции происходили в основном в самом конце конфликтного спектра. Поскольку подготовка к войне оставалась конечной миссией, ежедневные операции были на низком уровне, как гуманитарная операция для оказания помощи беженцам в Руанде, эвакуация американцев и других мирных граждан из Либерии или миротворческая наблюдательская миссия в Боснии. Кратко говоря, министерству обороны необходимо было привести свою стратегическую концепцию в соответствие со своими текущими операциями, а также с будущими стратегическими требованиями.

Подталкиваемая Конгрессом администрация Клинтона выступила инициатором «Четырехлетний оборонный обзор» (*QDR*), опубликованного в мае 1997г. «Оборонный обзор» рекомендовал некоторые ключевые мероприятия. Во-первых, готовил стратегию США к отражению трех ключевых задач:

- создание международной обстановки для защиты интересов США и предотвращения войны,
- в случае необходимости реагирование на конфликты, включая и полное поражение противника «в двух удаленных военных компаниях одновременно и в длительный период времени», и
- адаптация через организационные изменения и модернизацию к отражению угроз неопределенного будущего, отмеченных выше.

Для осуществления этой стратегии, «Оборонный обзор» рекомендовал сохранять структуру боевых войск на уровне «базовых войск»; это было введено в составленный по принципу пересмотра «снизу вверх» «Четырехлетний оборонный обзор» в начале деятельности первой администрации Клинтона. Таблица 24.1 представляет не только размер сокращений после Холодной войны, но и говорит о том, что США сохранили сильные и показательные вооруженные силы, полностью соответствующие их роли глобального лидерства в нестабильном, но более безопасном мире.

*Структура войск США*

<i>Тип подразделения</i>	<i>Холодная война</i>	<i>План базовых войск</i>	<i>Требование на 1998 финансовый год</i>
Дивизии регулярной армии	18	12	10
Резервная армия/Бригады Национальной гвардии	57	34	42
Дивизии/тактические ед. регулярного морского флота	3/3	3/3	3/3
Авианосцы (регул./резерв.)	15/1	12/1	11/1
Авиаперевозчики, тактические единицы	13/2	11/2	10/1
Линкоры	546	430	346
Истребители военно-воздушных сил, тактические единицы <sup>1</sup>	24/12	15/11	13/7

*Источник: Ежегодный отчет министра обороны Уильяма Коэна президенту и Конгрессу США, апрель 1997г., с. 245; Отчет о «Четырехлетнем оборонном обзоре», май 1997г., р. vii.*

<sup>1</sup> В «Четырехлетнем оборонном обзоре» (*QDR*) тактические единицы военно-воздушных сил запланировано перевести на двенадцать деств. и восемь резерв. войск.

Как очередное действие для решения проблемы «больше программ, чем средств», «Оборонный обзор» рекомендовал умеренные сокращения численности регулярных войск, и больше существенных сокращений в некоторых среднесрочных программах по модернизации военно-воздушных сил. «Оборонный обзор» рекомендовал более серьезные долгосрочные сокращения в резервных войсках – особенно в малоподвижных дивизиях Национальной гвардии Сухопутных войск – и интенсивные изменения менеджмента для предоставления министерству обороны возможности адаптации к современной бизнес практике. «Четырехлетний оборонный обзор» и последующая Инициатива оборонной реформы призывали к двум дополнительным этапам закрытия баз, приватизации невоенных активов и передачи большего объема работы от правительственных баз частным подрядчикам. Эти меры сулили экономию миллиардов, однако они были политически непопулярны. В середине 1998-х необходимое исполнительное законодательство было все еще в стадии предложений.

И, наконец, «Четырехлетний оборонный обзор» обещал уделять больше внимания изменению самого характера вооруженных сил в будущем. Руководство министерства обороны, несмотря на то, что это не совсем удовлетворяло его критиков, выбрало план унифицированных сервисов «Общее видение 2010», поскольку его модели предполагали будущие материальные, организационные развития и развитие доктрины во всех службах и унифицированных командованиях.

Будущее вооруженных сил США как это представлено в «Оборонном обзоре» имеет широкий диапазон от предупреждения войн в настоящем до строительства вооруженных сил в будущем. Многие не были удовлетворены рекомендациями данного документа, но это было первым в своем роде исследованием, защищающим командные войска за счет тех, кто составлял инфраструктуру департамента. Как бы то ни было, дискуссионная политическая обстановка дня гарантировала, что дебаты будут продолжаться.

***Специфические вызовы для политики национальной безопасности США.*** Обозревая 2000г. и последующий период, политики США должны сфокусироваться на нескольких ключевых аспектах нашей политики безопасности, так как она переопределена, чтобы соответствовать изменяющейся обстановке и стратегическим императивам, описанным выше. Поскольку не все аспекты могут соответствовать категории «ключевой» (даже такой важный аспект, как иммиграционная политика), мы укажем здесь только те, которые, как мы полагаем, соответствуют этой категории.

***1. Адаптация и содействие отношениям США с ключевыми союзниками.*** Во многих смыслах отношения США с бывшими противниками времен Второй мировой войны сегодня, спустя более пяти десятилетий, занимают центральное место в формулировании и проведении нашей новой политики. Это те ключевые демократии и экономические силы, чье влияние в своих регионах безмерно и для хорошего и, на чей-то взгляд, для потенциально плохого. Вызов состоит в умении управлять этими отношениями, чтобы убедить все нации, что центры экономической силы свободного мира придерживаются одинакового мнения и взаимодействуют по центральным вопросам. Соединенные Штаты Америки, Германия и Япония будут переопределять свою роль в мире в этот нестабильный период, придавая большую важность своим отношениям и формулированию коллективного подхода к политике национальной безопасности, которая будет уважать интересы каждой нации. В случае Германии жизненно важны отношения с НАТО. Более того, к удивлению многих активных реалистов, НАТО не ослабло после Холодной войны; напротив, к концу 1990-х НАТО продемонстрировало обновленную силу и волю, приняв для равновесия в свой состав Польшу, Чехию и Венгрию, ежедневно сохраняя мир на Балканах и совершенствуя возможности взаимодействия и гражданско-военные отношения. С помощью программы «Партнерство во имя мира», НАТО остается энергичной силой для стабильности и безопасности на Евразийском континенте. Будет организация расширяться или нет, членство в организации будет источником продолжающихся дискуссий в новом веке. В любом случае, поддержание лидерства в этом ключевом альянсе, несмотря на предоставление пространства для отдельной европейской оборонной идентичности, станет ключевым вызовом для Соединенных Штатов.

2. *Содействие «демократическому миру» в государствах бывшего Советского Союза и Восточной Европы.* Высказываясь буквально, «драгоценности короны» Холодной войны не будут в сохранности пока эксперименты в сфере экономической и демократической свобод в Восточной Европе и бывшем Советском Союзе находятся на пути к успешному завершению. Говоря от лица Акта поддержки свободы 1992г., президент Буш кратко сформулировал:

«Сегодня я хочу поговорить со всеми вами о наиболее важной возможности международной политики наших дней – возможности, которая повлияет на безопасность и будущее каждого американца, молодого и пожилого, на всем протяжении десятилетия. Демократические революции полным ходом идут в России, Армении, Украине, и иные новые страны, входящие в состав старой Советской империи, олицетворяют лучшие надежды на реальный мир на моем веку... Холодная война в прошлом. Спектр ядерного Армагеддона убывает, и Советский коммунизм потерпел крах. Сразу после этого мы оказались на пороге нового мира возможностей для поддержания мира. Однако с концом эпохи Холодной войны, новый порядок уже занял ее место. Возможности – огромные, но так же много опасностей. Таким образом, мы находимся на историческом поворотном пункте – в манящем новом мире, в то время как призрак истории стоит в тени».

Большой прогресс наблюдался в строительстве демократии и рыночной экономики в Восточной и Центральной Европе. Более того, Соединенные Штаты и Россия продолжали достигать прогресса в сокращении угроз и контроле над вооружениями, и обе страны могли испытать облегчение от создания в Украине и некоторых бывших советских республиках зоны, свободной от ядерного оружия. И, как результат изменений, сопровождающих первую стадию распространения экспансии НАТО, Россия и Альянс имели более близкие консультативные отношения, возможно, позитивное развитие для будущего, однако развитие, которое могло перейти в напряженное состояние, в случае если произойдет дальнейшая экспансия.

Будущее России стало бы основным стратегическим беспокойством, способным напрячь умственные способности политиков США и союзников, если бы Россия вносила конструктивный вклад в глобальную стабильность и процветание. Ее имперская история, сильная индустриальная база, хорошо образованное население, богатые природные ресурсы и явное желание играть существенную роль за пределами своих границ, делали это основным вопросительным знаком в стратегической обстановке двадцать первого века. То, как Россия предпочитает строить отношения со своими соседями и остальным миром, в форме открытого воссоздания своей бывшей империи или как более благоприятные стратегические планы, в большой степени зависит от способности Запада эффективно вовлекать Москву.

Окончательный результат экспериментов в политической демократизации и экономической маркетизации на всей территории бывшего коммунистического мира все еще под сомнением. Необходимые изменения повсюду в регионе наталкиваются на сильное внутреннее сопротивление, замешательство и инерцию. Потребуется значительная поддержка всех видов, если перемены должны продолжаться и крепнуть. Запад не может позволить крах этого великого эксперимента.

3. *Усиление открытого экономического порядка и конкурентоспособность США внутри этого появляющегося порядка.* Плоды экономической интеграции, лучше всего будущий подъем может быть достигнут в открытом международном обществе. Глобальный рынок уже у нас; он «несомненно, наступил, когда сельское население на Ближнем Востоке следило за ходом Войны в заливе по кабельной сети новостей *CNN*, через спутник советского правительства и частные филиалы местного государственного предприятия. Успешный итог Генерального соглашения о тарифах и торговле, и вместе с ним создание Всемирной торговой организации – другой главный признак глобального экономического порядка, борющегося за сохранение и усиление открытости.

Увеличение региональных торговых соглашений о сотрудничестве, включая Северную Америку, значительный признак, но только если эти соглашения не поощряют торговые разногласия и исключительность, снижающие открытость мировой торговли. Главный вызов для

Соединенных Штатов состоит в обеспечении собственного экономического благосостояния, особенно в части федерального долга и торгового дефицита для того, чтобы они могли надежно и эффективно обеспечивать лидерство, воздействовать на движение других к большей и более широкой экономической свободе. Соединенные Штаты должны неминуемо играть основную роль в строительстве необходимого международного сотрудничества в торговле, инвестициях и денежных потоках таким образом, чтобы удовлетворять интересы и развитых и развивающихся стран.

*4. Сдерживание распространения оружия массового поражения.* В январе 1997г. министр обороны Уильям Коэн говорил для многих, когда заявил: «Я думаю, что распространение оружия массового поражения является одной из величайших угроз, когда-либо известных в мире». Сегодня 25 стран имеют программы по развитию или хранению ядерного, химического или биологического оружия. Среди «имеющих» стран есть ряд государств-изгоев, которые являются противниками США, включая Северную Корею, Иран и Ирак. Последний при Саддаме Хусейне показала себя, готовясь использовать химическое оружие против Ирана, а также против собственного народа. Использование в 1995г. террористами нервно-паралитического газа в метро Токио является, возможно, более устрашающим напоминанием о том, что негосударственные субъекты сейчас являются фактором выравнивания в сфере оружия массового поражения.

Однако согласие по поводу вызовов не обязательно приводит к большей стоворчивости. В данном случае, в каждом регионе должны выполняться различные решения, укрепляя глобальные меры предосторожности в ряде систем, в особенности нераспространение ядерного оружия, режим контроля над ракетными технологиями, соглашения о контроле за химическим и биологическим оружием и различные договоренности картели поставщиков, которые были развиты в последние годы. Очевидно, что следование договоренностям по контролю послужит причиной сложных компромиссов для политиков США. Примером такого компромисса является наше заверение не испытывать ядерное оружие. Это заверение поддерживает наши усилия по превосходству в сфере нераспространения ядерного оружия, отсюда может возникнуть вопрос о безопасности и надежности наших ядерных арсеналов. Другим примером является будущее направление двухсторонних отношений США – Китай, показывающих, что мы стремимся к лучшим отношениям с Китаем, даже когда он стал основным экспортером ракет средней дальности и технологии их производства в развивающиеся страны. Несмотря на сложность компромиссов, трудно переоценить важность ограничения или, по крайней мере, радикального замедления и сдерживания распространения.

*5. Преодоление становления Китая как великой державы.* Несмотря на предшествующие выводы, Китай, вероятно, проявит себя как великая держава во всех смыслах в начале двадцать первого века. Пройдя десять с половиной лет и двухзначный экономический рост, Китай сегодня главная торговая страна – государство, которое частично авторитарное и коммунистическое, частично капиталистическое со свободным рынком, и, наконец, китайцы единственные в своем роде. Китайские войска и Народная армия освобождения проходят стремительную модернизацию, однако отстают от Соединенных Штатов и других современных вооруженных сил, особенно по потенциалу проектирования силы. Несмотря на то, что у Китая есть несколько территориальных разногласий с соседями, и спорные отношения со своей «провинцией-ренегатом» Тайвань, Соединенные Штаты и Китай не имеют серьезного непосредственного конфликта интересов. В большую часть 1990-х, за исключением продажи китайского оружия Пакистану и государствам-изгоям Ближнего Востока, отношения США – Китай в сфере безопасности были умеренно кооперативными. Однако новые преследования диссидентов, такие как события на площади Тяньаньмэнь в 1989г. или еще одна конфронтация в Тайваньском проливе, как в 1996г., могут изменить курс наших в целом позитивных отношений. Дисбаланс между экономическим развитием Китая и его застойной авторитарной политической системой создает весьма реальные возможности для будущих двусторонних проблем.



В конце тысячелетия политика США в отношении Китая – одно из обязательств, сочетающее интенсивность и многогранность контактов, которые включают большой объем торговых отношений и продвижение прав человека. Как отмечал президент Клинтон, нам нужен Китай «стабильный политически и открытый экономически, который уважает права человека и нормы права, и будет полноправным партнером в построении безопасного международного порядка». Достижение этих целей будет крупным вызовом и для Китая и для Соединенных Штатов, а также критическим детерминантом мира и безопасности в Азиатско-тихоокеанском регионе и за пределами.

*б. Строительство потенциала проектирования силы для двухстороннего или коалиционного использования в стимулировании региональной стабильности.* Несмотря на то, что Соединенные Штаты явно не могут стать мировым полицейским, их интересы и перспектива жизнеспособного международного порядка находятся в зависимости от американской силы. История изобилует примерами краха стран и империй, которые пытались игнорировать исторический опыт силы в мировой политике. Никакая другая страна или организация не защитит интересы Америки или не будет взаимодействовать с последней, если будет сомневаться в силе США, ее политической воле и здравом смысле директив.

Дипломатия и экономическая сила могут разрешить многие вызовы, особенно если «последний аргумент короля» на заднем плане. Угроза силы или большее военное присутствие могут быть достаточны для иных вызовов, однако в некоторых случаях необходимо применение соответствующей военной силы. Будет ли это применение односторонним, как часть участия в специальной коалиции, или оно будет в контексте региональных или глобальных организаций, американская мощь должна быть в достаточной степени сильной, технологически передовой и маневренной, чтобы встретить многообразие угроз и ситуаций. Особенно важна, ее жизнеспособность в условиях американской общественной готовности финансировать ее и поддерживать ее использование. Поддержание таких интервенционных вооруженных сил и развитие доктринальной и политической базы для их использования являются главными вызовами.

*Направление в двадцать первом веке.* Предшествующие обсуждения высветили четыре задачи, которые, как мы полагаем, как минимум, необходимо осуществить для успешной национальной политики безопасности США в двадцать первом веке:

- Решить в какой степени и как США должны играть роль лидера в мире;
- Организация коалиций для «коллективных обязательств» как форма регулирования и разрешения конфликтов;
- Реструктуризация механизмов и институтов политики безопасности США;
- Поддержание американской экономики внутри страны и гарантирование ее конкурентоспособности в открытой мировой экономике.

Проще говоря, предстоящие задачи обескураживают. Как бы то ни было, даже в нашем все более независимом мире, основная часть существующих задач – внутри нашей страны, и их решение в наших силах. Склонные к двухпартийному национальному консенсусу в видении будущего, которое должно выстраиваться как первоочередной приоритет, американцы неоднократно доказывали, что они в состоянии справиться почти с любым вызовом. Как пыталась разъяснить эта книга, вызовы национальной безопасности США многочисленны и разнообразны, и мы стоим перед множеством нелегких выборов. Однако с обществом, которое адекватно информировано о вызовах и политических лидерах, готовых сделать этот нелегкий выбор, Соединенные Штаты могут не только гарантировать свою внутреннюю силу, но и обеспечить лидерство, которого ожидает и требует от нас мир.

*Amos A. Jordan  
William J. Taylor, jr.  
Michael J. Mazzar*

## СТРАТЕГИЧЕСКИЙ ПЛАН ДЕЯТЕЛЬНОСТИ РАЗВЕДЫВАТЕЛЬНОГО СООБЩЕСТВА США В СФЕРЕ КАДРОВОЙ ПОЛИТИКИ

Руководство разведывательного сообщества США (в настоящее время включает в себя 16 структур, одна из которых является самостоятельной, семь принадлежат различным гражданским ведомствам и восемь подчинены министерству обороны) в качестве важнейшего аспекта своей деятельности по кардинальному реформированию американских спецслужб рассматривает необходимость существенного пересмотра кадровой политики и ее адаптации к современным условиям.

Аппаратом директора национальной разведки был проведен комплексный анализ существующих проблем в системе отбора, подготовки и расстановки персонала, и на его основании разработан пятилетний «Стратегический план деятельности» в указанной сфере.

В плане определены стратегические цели работы, направленной на полномасштабное раскрытие, использование и совершенствование навыков и способностей военного и гражданского персонала всех компонентов американской разведки.

Документ также содержит развернутый перечень основных задач, решение которых, по взглядам американских военных экспертов, позволит достичь указанных целей в намеченный пятилетний период.

Характерной особенностью предлагаемых мероприятий является их направленность на унификацию требований, порядка и правил в отношении профессиональной подготовки и обучения личного состава замещения вакантных должностей и продвижения по службе, материально-денежного обеспечения и социальной защиты сотрудников. Как ожидается, их реализация будет способствовать повышению эффективности работы созданных межведомственных разведывательных структур, а также позволит упростить процедуру перехода персонала из одной спецслужбы в другую в случае необходимости.

### ***Введение***

Окружающая обстановка сложна и опасна. Реалии XXI века предъявляют особые требования к качеству работы всего персонала разведывательного сообщества США в вопросах добытия и обработки важной информации, необходимой для обеспечения безопасности страны.

Данный план, подготовленный в соответствии с требованиями утвержденной в 2005г. «Национальной разведывательной стратегии США», является отдельным приложением к ней и рассчитан на реализацию в ближайший пятилетний период.

Документ закрепляет обновленный комплексный подход к осуществлению кадровой политики в масштабах разведсообщества, а также определяет конкретные цели, достижение которых обеспечит практическое воплощение масштабных замыслов и идей.

### ***Существующие и потенциальные угрозы глобального характера***

В основе угроз национальной безопасности США лежит стремление к соперничеству за доступ к ресурсам, территориям, информации и в сфере идеологии. Серьезные вызовы возникают не только из-за конкуренции между наиболее развитыми в военном и экономическом отношении государствами, но также за счет противоречий, возникающих между развитыми и развивающимися странами, между культурами и религиями.

Ситуация осложняется тем, что основные противники Соединенных Штатов используют нетрадиционные, трудно выявляемые формы враждебного воздействия. Они научились умело маскировать свои намерения и возможности. Они стремятся к использованию в своих целях современных технологий, способных служить как во благо человеку, так и при определенных условиях содействовать созданию оружия массового поражения. Вследствие этого, несмотря на значительное снижение угрозы развязывания глобальной термоядерной войны, начало XXI века является гораздо более опасным временным периодом, чем XX век.

**Война с терроризмом.** Терроризм остается наиболее серьезной угрозой для Соединенных Штатов, их граждан, интересов, а также для их союзников. Разведывательное сообщество США находится на переднем крае войны с терроризмом, противодействие ему было и остается приоритетной задачей.

**Распространение оружия массового поражения.** Развитие ядерного, химического и биологического оружия, а также средств его доставки представляет вторую по значимости угрозу безопасности США. Большинство государств строит свои подходы к использованию ОМП исходя из общепринятой логики стратегического сдерживания и положений международной договорно-правовой базы. Однако подобные подходы крайне неэффективны для предотвращения применения ОМП террористическими группировками либо такими странами, как Северная Корея или Иран.

**Технологии двойного назначения.** Современные биотехнологии, нанотехнологии и другие передовые достижения науки могут, к сожалению, применяться в опасных, разрушительных целях. Свободный доступ к ним, а также неконтролируемое перемещение по миру научных и инженерных кадров позволяют использовать новейшие технологические разработки для создания смертоносных средств, производство и распространение которых практически невозможно выявлять и контролировать.

**Глобализация и взаимозависимость.** Все без исключения государства в той или иной степени ощущают на себе воздействие процесса, именуемого глобализацией. Помимо очевидных положительных аспектов он имеет также ряд негативных, а именно инициирует жесткую конкурентную борьбу за доступ к энергоресурсам и перспективным рынкам, приводит к расширению и без того огромного разрыва между бедными и богатыми странами, стимулирует нелегальную торговлю наркотиками и людьми, способствует быстрому распространению заболеваний.

**Новые региональные державы.** Глобализация привела к мощнейшему скачку в экономическом развитии ряда азиатских стран – в первую очередь Китая и Индии. На их долю приходится почти треть населения планеты – огромный потенциал достаточно квалифицированной рабочей силы, подкрепляемый наличием серьезных научных и технологических возможностей. В результате приоритетом для этих развивающихся ускоренными темпами держав является соперничество с другими государствами за контроль над необходимыми природными и сырьевыми ресурсами и финансовым капиталом.

**Борьба за энергетические ресурсы.** Обострение борьбы за доступ к энергоресурсам привело к значительному повышению геополитической роли таких стран, как Иран, Саудовская Аравия, Россия и Венесуэла. В то же время направленность внешнеполитического курса энергозависимых государств все в большей степени стала определяться необходимостью сохранения свободного доступа к источникам получения требуемых объемов газа и нефтепродуктов.

**Уязвимая инфраструктура.** Важнейшие элементы нашей национальной инфраструктуры являются крайне уязвимыми для разрушительного воздействия стихийных бедствий, техногенных катастроф и масштабных террористических актов.

**Опасные заболевания и эпидемии.** Реалии XXI века заставляют нас рассматривать опасные заболевания и эпидемии в качестве угрозы, сравнимой с использованием биологического оружия. Их распространение способно оказывать значительный эффект на состояние международной экономики, ход военных операций, характер дипломатических отношений, внутреннюю обстановку в государствах.

Каждая из вышеперечисленных угроз должна быть для американской разведки предметом самого пристального внимания. Однако их проявление во взаимосвязи создаст дополнительные трудности в работе разведсообщества США. Очевидно, что его персонал обязан обладать максимально возможной информацией по каждой из данных угроз, в том числе информацией, поступающей изнутри враждебных США государств, организаций и сетей.

Для решения этой задачи необходимо реформировать национальные разведывательные механизмы и возможности, при этом основная часть мероприятий будет связана с кадровым составом военного и гражданского персонала американских спецслужб.

### ***Проблемы и вызовы в сфере кадровой политики разведсообщества***

Успешное выполнение возложенных на разведку задач в полной мере определяется способностью эффективного отбора, подготовки, расстановки кадров и их удержания в системе. Спецслужбы вынуждены буквально «вести войну» за талантливых сотрудников. И даже победив в ней, они сталкиваются с необходимостью решения сложнейших кадровых проблем.

***Сверхконкуренция.*** Борьба за персонал ведется в условиях проявления на рынке труда ряда тенденций негативного характера. К ним относятся: сокращение предложения вследствие падения уровня рождаемости; небольшое число выпускников средних и высших учебных заведений, обладающих техническими специальностями одновременно с устойчивыми знаниями иностранных языков; отсутствие у многих потенциальных кандидатов американского гражданства.

Специфические потребности в специалистах, владеющих крайне редкими языками, научными знаниями или «экзотическими» навыками и при этом одновременно отвечающих требованиям к морально-психологическим качествам и благонадежности разведчиков, делают задачу подбора достойных кадров крайне сложной.

***Недостаточное разнообразие в составе потенциальных сотрудников.*** Часть проблемы, связанной с дефицитом необходимых для разведсообщества кадров, заключается в том, что спецслужбы не могут принимать на работу лиц, не имеющих американского гражданства, поскольку это противоречит требованиям оформления допуска к секретным сведениям. В то же время им необходимы сотрудники, способные эффективно действовать в разнообразной языковой, религиозной, культурной (и даже субкультурной) среде. Единственным источником комплектации подобных кадров в настоящее время являются выходцы из проживающих на территории США национальных диаспор.

***Кадровый дисбаланс.*** Последствия недостаточного финансирования разведки и вынужденного набора специалистов в 1990-е годы привели к тому, что в настоящее время отмечается непропорциональная концентрация в рядах спецслужб относительно молодых сотрудников (нанятых на работу после событий 11 сентября 2001г.), с одной стороны, и лиц предпенсионного возраста – с другой. Между ними образовался критический недостаток опытных профессионалов среднего возраста, способных, помимо всего прочего, обеспечить преемственность путем заполнения руководящих должностей.

***«Конфликт» поколений.*** События 11 сентября 2001г. привели к выделению значительных объемов ассигнований для обеспечения набора в короткие сроки дополнительного числа сотрудников в аналитические службы и другие подразделения разведки. В результате внутри разведсообщества образовалась прослойка «новичков», обладающих ранее не характерными для спецслужб подходами к работе и карьере. Например, большинство новых сотрудников открыто признают, что они не стремятся служить 25-30 лет в одной организации, напротив, их интересует возможность периодической смены работодателей и мест работы.

***Соперничество с подрядчиками.*** Разведка все в большей степени сталкивается с проблемой борьбы за квалифицированные кадры с частными компаниями и организациями, являющимися ее собственными подрядчиками. В условиях жестких финансовых, кадровых и административных ограничений компоненты разведсообщества вынуждены использовать в своих интересах частные фирмы для выполнения ряда работ и программ, относящихся по своей сути

к категории «государственных». В свою очередь, компании-подрядчики пользуются этим для «перетаскивания» к себе наших ценных сотрудников, имеющих соответствующие допуски к секретам и получивших отличную подготовку за государственный счет.

### ***Стратегические цели кадровой политики***

Успех реформирования спецслужб США целиком и полностью зависит от качества кадрового состава. Он невозможен без формирования единого корпуса преданных разведке профессионалов, решительных и здравомыслящих, ориентированных на достижение положительных результатов, способных работать в команде и одновременно самодостаточных. В этих целях в данном плане определены три стратегические цели.

- формирование всеобъемлющего кадрового потенциала национальной разведки;
- обеспечение победы в «борьбе за таланты»;
- внедрение на всех уровнях единой управленческой культуры.

#### ***Стратегическая цель №1. Формирование единого кадрового потенциала национальной разведки***

Для успешной работы разведсообщества по вскрытию, отслеживанию и оценке всего спектра существующих и вероятных угроз, а также для организации эффективного противодействия им необходимо сформировать единый кадровый потенциал, состоящий не только из действующих сотрудников спецслужб, но также из представителей компаний-подрядчиков, аналитических и исследовательских центров, международных партнеров. Он должен гибко использоваться для достижения максимальной скорости в ходе выработки и принятия важных решений.

***Задача 1.1. Планирование перспективных потребностей в людских ресурсах.*** В настоящее время определение потребностей разведсообщества в людских ресурсах привязано к бюджетному процессу и сфокусировано в основном на строгом соблюдении установленных параметров финансирования статьи «Содержание личного состава» и сопутствующих программ.

Затрачивая значительные время и средства на мероприятия по набору, подготовке и размещению кадров, одновременно необходимо сконцентрировать усилия на средне- и долгосрочном прогнозировании целевых потребностей в специалистах различных категорий, использовании результатов оценок для заблаговременного принятия мер по локализации негативных тенденций и для аккумулирования необходимых финансовых средств.

Планирование потребностей в людских ресурсах должно в обязательном порядке осуществляться на основе оценочных показателей численности сотрудников, увольняемых по собственному желанию либо уходящих на пенсию в установленные сроки, а также возможных перемещений внутри разведорганов и между ними.

***Задача 1.2. Внедрение единых требований к уровню профессиональной компетентности персонала.*** Перспективное планирование должно строиться не только на определении общих показателей численности сотрудников и вариантов их распределения между структурными компонентами разведсообщества. Данный процесс требует обязательного учета индивидуального уровня профессиональной компетентности специалистов. Это явится основой для заблаговременного выявления предпосылок возникновения серьезного дефицита кадров, необходимых для решения тех или иных задач.

Уже начата работа по определению перечня единых требований к квалификации персонала информационно-аналитических структур. Следующим важным шагом должно стать формирование общего «банка данных» разведсообщества, содержащего детальные и конкретные сведения о профессиональных навыках, опыте и умениях подавляющего числа аналитиков американских спецслужб. Централизованный доступ к этим сведениям обеспечит руководству разведки возможность быстрого и эффективного привлечения наиболее компетентных специалистов в ситуациях, требующих принятия важных решений.

Практику определения и внедрения единых требований к уровню компетентности персонала необходимо распространить на другие службы и подразделения разведсообщества. При этом процесс обучения и переподготовки личного состава должен планироваться и осуществляться исходя именно из установленных критериев и стандартов профессионализма.

Для упорядочения процесса языковой подготовки и эффективного задействования ее результатов необходимо обеспечить функционирование комплексной базы данных, отражающей не только уровень знаний конкретных лиц, но также информацию об опыте и практике их применения (данные о временных сроках непосредственной работы с языком, знании местных диалектов, навыках в устном и письменном переводе, ведении допросов, умении исполнять аналитические материалы на основании зарубежных источников).

**Задача 1.3. Формирование и использование новой архитектуры информационного обеспечения кадровой работы.** В настоящее время техническая совместимость информационных систем, используемых кадровыми органами структурных компонентов разведсообщества, находится на крайне низком уровне. Это объективно затрудняет возможность общего планирования, эффективного распределения и перераспределения людских ресурсов. Для решения данной проблемы нужно в первую очередь обеспечить переход на задействование единого для всех компонентов программного обеспечения.

Существует также насущная необходимость в создании общей электронной базы данных, аккумулирующей заявления о приеме на работу и прилагаемые к ним резюме кандидатов. При этом требуется обеспечить беспрепятственный сетевой доступ к ней сотрудников кадровых органов всех компонентов разведсообщества, что позволит значительно повысить качественный уровень поиска и отбора новых специалистов.

**Задача 1.4. Повышение гибкости процесса удовлетворения кадровых потребностей.** В настоящее время внутри разведсообщества не существует единых подходов и правил к использованию дополнительных людских ресурсов (прежде всего представителей частных компаний-подрядчиков) в интересах эффективного решения наиболее важных задач. В каждом случае окончательное решение принимается зачастую исходя из действующих ограничений в штатно-должностной структуре, а не из соображений служебной и финансовой целесообразности.

В данном контексте нужно добиваться законодательного закрепления полномочий директора национальной разведки по превышению в случае необходимости на 2% устанавливаемых предельных квот для персонала различных специальностей и категорий, а также по использованию финансовых ресурсов для обеспечения полномасштабного функционирования дополнительно задействуемых сотрудников.

**Задача 1.5. Создание условий для работы новых межведомственных органов разведки.** Формирование новых межведомственных органов, в состав которых входят высококвалифицированные специалисты из различных компонентов разведсообщества, является одной из ключевых задач текущего момента и ближнесрочной перспективы. При этом наряду с решением административно-технических и прочих проблем необходимо выработать единые нормы финансового, социального, правового обеспечения персонала, откомандированного для работы из наших ведомств и подразделений.

### ***Стратегическая цель № 2. Обеспечение победы в «борьбе за таланты»***

Решение возложенных на разведку задач требует наличия не только грамотно сформированной организационно-штатной структуры, но и ее наполнения «талантливым персоналом наивысшей пробы», который обладает наиболее ценными навыками и умениями, отвечает самым высоким требованиям с точки зрения исполнительности, честности и морали. В условиях жесткой конкуренции разведсообщество должно привлекать для работы самых лучших и талантливых сотрудников. Им необходимо обеспечить все условия для подготовки и обучения, карьерного и профессионального роста, получения премий и компенсаций, а также другой поддержки им и членам их семей.

**Задача 2.1. Поддержание высокой конкурентоспособности.** Американские разведывательные службы набирают как молодых, так и опытных сотрудников стремящихся служить своей стране Ежегодно с просьбой о трудоустройстве обращаются тысячи высококвалифицированных специалистов, из которых отбираются лучшие. Несмотря на длительную процедуру проверки на благонадежность многие из потенциальных кандидатов остаются верны своему выбору. Однако при этом необходимо принимать во внимание условия жесткой конкуренции на рынке труда.

*Совместный подбор кадров.* В целях исключения конкурентной борьбы происходит объединение усилий структурных компонентов разведывательного сообщества по набору новых сотрудников. Совместные группы подбора под руководством аппарата директора национальной разведки в настоящее время имеют возможность проводить соответствующую работу в студенческой среде, а также в рамках ряда специализированных мероприятий (например, конференций, организуемых различными профессиональными ассоциациями). Это позволяет предложить заинтересованным лицам более широкий выбор карьерных возможностей для службы в разведке.

*Использование компьютерных технологий.* Для обеспечения кадровых потребностей в сети Интернет организован специальный электронный сайт ([www.intelligence.gov](http://www.intelligence.gov)), на котором размещен обзор имеющихся в разведсообществе предложений по трудоустройству, а также указаны ссылки на электронные сайты структурных компонентов сообщества. В ближайшей перспективе предусматривается обеспечить возможность потенциальным кандидатам размещать на вышеуказанном электронном сайте заявления по приему на работу и резюме, которые смогут быть изучены кадровыми органами всех американских разведывательных служб.

*Обеспечение трудоустройства до окончания учебного заведения.* Разведывательное сообщество имеет в своем распоряжении ряд преимуществ, по крайней мере, перед другими федеральными ведомствами. Уникальные образовательные проекты (в том числе полномочия директора национальной разведки реализовывать собственную образовательную программу), а также совместные с другими ведомствами программы обучения позволяют находить и привлекать к работе талантливых студентов еще до окончания ими учебного заведения. Для повышения эффективности таких программ выделение ассигнований на их финансирование стало осуществляться централизованно.

*Решение проблемы допуска к секретным сведениям.* Эффективность проводимой разведсообществом кадровой политики в определенной степени зависит от правильной организации проверки кандидатов на благонадежность. В целях сокращения времени проверки осуществляется оптимизация данного процесса. Кроме того, необходимо разработать единые требования и критерии, которые позволили бы облегчить процедуру перехода персонала из одной разведывательной структуры в другую, что особенно актуально при планировании и проведении совместных мероприятий или откомандирования персонала для работы в межведомственных структурах разведсообщества.

*Возможность трудоустройства в среднем звене управления.* В течение длительного времени в разведывательном сообществе применялась практика подбора кандидатов для замещения вакантных должностей низового уровня с их последующим продвижением по службе вплоть до высшего руководящего звена. Такой подход не отвечает современным требованиям кадровой политики.

Некоторые американские разведывательные структуры (ЦРУ, РУМО, Национальное управление геопространственной разведки) уже предоставляют возможность первичного трудоустройства сразу на вакантные должности среднего уровня. В интересах расширения подобной практики разведывательное сообщество планирует принять более активное участие в реализации президентской программы подготовки специалистов высшего звена госуправления, а при необходимости создать собственную аналогичную программу.

*Увеличение численного состава персонала.* В интересах решения внезапно возникающих задач и удовлетворения срочных потребностей в людских ресурсах нам нужно осуществить реорганизацию и расширение резерва разведсообщества. Закон «О реформировании американской разведки и предотвращении террористических актов» 2004 года предоставляет директору

национальной разведки полномочия по организации резервного компонента из числа вышедших на пенсию или уволившихся сотрудников.

**Задача 2.2. Удовлетворение потребностей в специалистах редких специальностей.** Для решения стоящих перед разведсообществом задач требуются специалисты, которые обладают редкими знаниями и навыками, а их число уже изначально не обеспечивает потребности разведки. Одним из способов преодоления данного препятствия может послужить использование возможностей по подготовке требуемых специалистов на базе учебных заведений, не входящих в структуру разведывательного сообщества.

*Центры академического образования.* Разведка США в настоящее время осуществляет ряд инновационных проектов по подготовке специалистов редких специальностей. В частности, наши центры академического образования проводят работу по установлению тесных связей с университетами и колледжами, осуществляющими обучение представителей национальных меньшинств по программам, содержание которых отвечает потребностям спецслужб. Таким учебным заведениям предоставляются целевые кредиты для финансирования специализированных курсов обучения.

*Реализация инициативы по лингвистической подготовке в интересах национальной безопасности.* Американские спецслужбы в настоящее время испытывают определенный дефицит в профессионалах со знанием иностранных языков. Для решения данной проблемы директор национальной разведки совместно с государственным секретарем, министрами обороны и образования обеспечивают реализацию президентской инициативы по лингвистической подготовке в интересах национальной безопасности.

**Задача 2.3. Расширение многообразия персонала.** Учитывая разнообразие стоящих перед американской разведкой задач, нам необходимо иметь персонал, обладающий знаниями мельчайших особенностей различных мировых культур, этнических и языковых групп, способный проводить эффективную (а иногда и тайную) работу с представителями всех стран мира. Для достижения данной цели в разведсообществе создан специальный консультативный комитет в составе представителей промышленности, военных и академических кругов, в задачу которого входит предоставление директору национальной разведки соответствующих рекомендаций.

Благодаря предпринимаемым усилиям в настоящее время отмечается медленный, но устойчивый прогресс по привлечению на работу в разведке женщин, представителей национальных меньшинств и этнических групп. При этом разведсообщество намерено активизировать работу на данном направлении и наладить более тесные контакты с различными национальными, этническими и профессиональными организациями на территории Соединенных Штатов.

**Задача 2.4. Фокусировка сил и средств на нуждах персонала.** В настоящее время компоненты разведывательного сообщества реализуют независимые друг от друга программы подготовки и обучения персонала, содержание которых, несмотря на свою эффективность, зачастую не соответствует общим стандартам. В этой связи существует потребность в разработке единой интегрированной системы обучения, подготовки и профессионального роста кадрового состава разведки.

*Создание сообщества профессионалов.* Одним из наиболее эффективных способов достижения данной цели является формирование в разведсообществе профессиональных групп, отвечающих за отдельные функциональные направления деятельности разведки. Такие группы будут вырабатывать общие требования к продвижению по службе, включающие в себя возможность назначения на должности в различных структурах разведсообщества. При этом данная практика не должна препятствовать реализации его компонентами самостоятельных мероприятий по обеспечению служебного роста своих сотрудников.

*Организация межведомственной подготовки.* Руководители межведомственных разведывательных структур, таких как Национальный контртеррористический центр, Национальный центр по борьбе с распространением ОМП и другие, также должны нести ответственность за подбор кадрового состава. Учитывая то обстоятельство, что направляемые для работы в указан-



ных структурах сотрудники принадлежат различным компонентам разведывательного сообщества, необходимо выработать общие требования в отношении их профессиональной подготовки.

*Создание Национального разведывательного университета.* В целях унификации процесса подготовки высококвалифицированных специалистов для всех компонентов разведывательного сообщества в настоящее время создается Национальный разведывательный университет, деятельность которого будет контролироваться аппаратом директора национальной разведки. Главными задачами университета определены: интеграция профильных учебных заведений в единую образовательную систему, установление тесных связей с другими государственными и частными учебными и научно-исследовательскими учреждениями страны в интересах разведки.

*Разработка единых требований к профессиональной подготовке и обучению.* Каждая профессиональная группа разведывательного сообщества должна разработать единые требования к учебным планам и программам подготовки специалистов в тех областях деятельности, которые курируются данными группами. Такие требования будут предъявляться при определении соответствия уровня и качества образования в учебных заведениях современным условиям обстановки.

*Сосредоточение усилий на изучении иностранных языков.* В настоящее время в рамках разведывательного сообщества функционирует ряд учебных заведений, специализирующихся на лингвистической подготовке. Реализуемые этими заведениями программы, несмотря на свои особенности, имеют много общего. При этом существует возможность более тесной координации учебных планов и методики преподавания в интересах повышения уровня подготовки и унификации образовательного процесса.

*Задача 2.5. Выплата денежного содержания.* Разведывательное сообщество должно обеспечить возможность справедливого денежного вознаграждения сотрудников разведки в зависимости от «рыночной стоимости» проводимой ими работы, а также от реального вклада в решение поставленных задач. Такой подход требует кардинальной реформы существующей системы оплаты труда персонала разведывательных структур.

*Задача 2.6. Предоставление пособий и льгот.* Учитывая специфику разведывательной деятельности, зачастую связанной с риском для здоровья и жизни сотрудников, необходимо обеспечить им широкий спектр компенсаций, социальных льгот и гарантий. В частности, руководство разведывательного сообщества намерено уделять более пристальное внимание обеспечению здоровья персонала разведслужб, расширяя перечень услуг и возможности медицинского страхования. Кроме того, предусматривается увеличить объемы других страховых выплат и расширить перечень страховых случаев, когда сотрудникам выплачиваются соответствующие денежные компенсации.

*Задача 2.7. Обеспечение семей сотрудников разведки.* Специфические особенности деятельности разведывательного сообщества сказываются негативно на семьях персонала. Серьезные стрессовые ситуации возникают, в основном, когда сотрудникам разведки приходится срочно (зачастую тайно) выполнять опасные задания за рубежом в отрыве от семей. Наша главная задача заключается в том, чтобы обеспечить их семьям необходимую поддержку и создать такие условия труда, в которых личный состав смог бы уделять достаточное внимание своим близким.

### ***Стратегическая цель № 3. Внедрение на всех уровнях единой управленческой культуры***

Разведывательное сообщество является уникальным образованием в американской системе органов исполнительной власти. Состоящее из 16 отдельных компонентов, организационно принадлежащих шести федеральным ведомствам, оно должно служить единой цели и выполнять сходные, нередко общие задачи.

*Задача 3.1. Определение основополагающих принципов и ценностей.* Спецслужбы не смогут добиться от своего персонала приверженности «единым принципам и ценностям», не обозначив четко их перечень и значение для работы. Без решения этой задачи разведсообщество никогда не сможет трансформироваться в реальное сообщество. В качестве отправного пунк-

та представляется возможным рассмотреть следующие принципы: самоотверженность, честность, персональная ответственность.

Работа в разведке неординарна уже по своей сути. Вследствие этого уровень готовности сотрудников к самопожертвованию, к пренебрежению личными интересами в пользу дела также должен быть неординарно высоким.

На всех уровнях специалисты разведки должны иметь смелость сообщать самую неприятную правду руководству страны, политикам, непосредственному начальству и коллегам, даже если это грозит личными или служебными неприятностями.

Необходимо также в обязательном порядке постоянно поддерживать обратную связь с персоналом с целью определения степени его удовлетворенности условиями и результатами своей работы, вскрытия узких мест и негативных тенденций для реализации решительных мер по их ликвидации.

**Цель 3.2. Нарращивание потенциала руководящих кадров.** Успешное решение стоящих перед разведкой традиционных и новых задач напрямую зависит от компетенции руководящих кадров. Их подбор и расстановка не могут осуществляться без планомерной и целенаправленной подготовительной работы. Она должна заключаться как в разработке перечня необходимых требований к руководителю, так и в заблаговременном определении перспективных лиц на замещение руководящих должностей и проведении их доподготовки к выполнению новых обязанностей.

**Цель 3.3. Совершенствование профессионального опыта и мастерства.** Противодействие большинству современных угроз требует использования комплексных усилий разведсообщества. В данном контексте необходимо, чтобы опыт лиц, выдвигаемых на руководящие должности, в обязательном порядке не был ограничен постоянной службой лишь в одном из структурных компонентов разведки.

Необходимо широко задействовать положительно зарекомендовавшую себя в вооруженных силах практику ротации руководящего состава. При этом обязательным условием для назначения на высокий пост должно являться наличие опыта работы в другом структурном компоненте разведсообщества либо, что еще более предпочтительно, в составе его межведомственных органов.

Данное требование необходимо распространить не только на военный, но также и на гражданский персонал американских спецслужб. В ближайшее время предполагается добиться такого состояния дел, чтобы до 25% руководящих должностей в каждом структурном компоненте разведки заполнялось за счет представителей других ее компонентов.

**Цель 3.4. Изменение системы подготовки руководящих кадров.** Программы и учебные курсы подготовки руководящих кадров должны быть адаптированы не только к потребностям, определяемым современной обстановкой в целом и особенностями работы в ее условиях, но также и необходимостью обеспечения функционирования разведсообщества как единой структуры, решающей разноплановые задачи с максимальным использованием всего имеющегося кадрового и технического потенциала.

На текущий момент подготовка персонала руководящего звена имеет в основном узковедомственную направленность. В этой связи основная задача состоит в том, чтобы, оставив за компонентами ведущую роль в процессе обучения и переподготовки действующих и будущих руководителей, добиться внедрения единых базовых стандартов и методик.

В целом приведенный выше «Стратегический план деятельности разведывательного сообщества в сфере кадровой политики» носит концептуальный характер и рассматривается как руководство к действию для всех структурных компонентов разведсообщества США по разработке и выполнению конкретных мероприятий в кадровой сфере, учитывающих их ведомственные потребности и специфику работы.

## ПАРАДИГМА ВООРУЖЕННОГО КОНФЛИКТА

Интервью<sup>1</sup> Питера Валленстина<sup>2</sup>

– *Чем отличаются войны прошлого и настоящего?*

– Мы можем говорить о последних 60-ти годах, за которыми в рамках нашей программы мы следили в Упсале. Я могу добавить также данные, которые собрали другие исследователи, анализировавшие войны и конфликты со времен Наполеона. Только оценивая ситуацию в долгосрочной перспективе, можно действительно обнаружить некоторые очень важные различия.

Самое главное, что стало намного меньше войн между отдельными государствами. После окончания Холодной войны – прошло 15 лет – мы стали свидетелями намного большего числа внутренних конфликтов. Это означает, что многие из инструментов, которые имеются у международного сообщества, не очень подходят для урегулирования внутренних конфликтов. Дело в том, что необходимо уважать государственный суверенитет и, в то же время, каким-то образом находить способы поддерживать мирное урегулирование внутри независимых государств. С дипломатической точки зрения это очень сложная проблема. Международные организации только сейчас начинают вовлекаться в разрешение внутренних конфликтов. Для достижения успеха требуется предложить какие-то новые, более эффективные методы работы.

– *В чем причины этого явления?*

– Можно сказать, что Холодная война сделала многие внутренние конфликты международными. В то время в эти конфликты были вовлечены СССР, США и Китай, многие подобные ситуации приходилось обсуждать в ходе переговоров между Вашингтоном, Москвой и, иногда, Пекином.

Сейчас эпицентр конфликтов, в основном, находится внутри страдающих от них государств. Это значит, что сейчас вопрос заключается только в возможностях и способностях национальных правительств и ООН. Окончание Холодной войны позволяет объяснить многое – изменилась динамика международных отношений и, внезапно, многие внутренние конфликты приобрели большее значение.

Окончание Холодной войны также значило, что множество правительств, например, в Африке, которые прежде получали значительную помощь от СССР или США, утратили этот ресурс. Таким образом, государства стали более слабыми и не могли эффективно контролировать свои территории. Одновременно, на авансцену вышли полевые командиры и другие актеры, которые начали свою игру, еще более подрывая мощь государств. Была надежда, что эти страны станут более демократичными, но во многих случаях неудачно проведенная демократизация еще более их ослабила.

Одна из главных задач управления государством заключается в поиске баланса: с одной стороны, государство должно быть достаточно сильным, чтобы успешно управлять страной, но, с другой стороны, оно не должно скатываться до диктатуры.

---

<sup>1</sup> *Washington ProFile*, 13 Сентября 2007.

<sup>2</sup> Профессор Университета Уппсалы\Uppsala University (Швеция) и Университета Нотр-Дам\University of Notre Dame (США). Руководит аналитическим проектом *Uppsala Conflict Data Program* – базой данных, в которой аккумулируется информация о вооруженных конфликтах в мире.

*– Во многих регионах мира присутствуют серьезные трения и очень болезненные проблемы. Однако вооруженные конфликты вспыхивают не везде и не всегда. Существуют ли специфические предпосылки для начала войн?*

– Это хорошее наблюдение. Даже в Африке есть некоторые страны, которые были стабильны в течение всего этого периода времени – Танзания, Ботсвана, Намибия, Бенин и т.д. Можно задать следующий вопрос: «Что их отличает от конфликтующих стран континента?». Я считаю, что это результат того, что «мирные» государства проводили удачную политику, более успешно объединяя свои общества. Все группы населения были частью правящего класса, тогда как в странах с большим количеством вооруженных конфликтов всегда имелась одна или несколько групп, которые доминировали над всеми остальными. Также возможно, что в «военных» государствах было больше коррупции и иных кризисных явлений.

Общества должны быть в состоянии управлять конфликтами и снижать напряженность, именно поэтому в мире существуют государства и общества. Для уменьшения вероятности новых конфликтов необходимо вовлекать все конфликтующие стороны в управление страной – например, с помощью коалиционных правительств, в которые входят представители многих этнических групп, или с помощью других политических соглашений.

*– Есть ли какие-то эффективные методы предотвращения и урегулирования вооруженных конфликтов?*

– Это очень сложное дело, требующее применения множества механизмов и инструментов. Конечно, очень полезен в этом плане консенсус великих держав, постоянных членов Совета Безопасности ООН. Также требуется поддержка от стран региона, чтобы соседи не вмешивались во внутренние дела воюющего государства, а, наоборот, поддерживали мирный процесс. Для урегулирования конфликта необходимо привлекать нейтральные «третьи силы» незаинтересованных посредников. В этой роли могут выступать специальный представитель ООН, региональная организация, религиозный лидер или даже бизнесмен.

Еще один важный момент: экономики государств непрерывно изменяются, общества должны быть в состоянии справляться с этими переменами. Хрестоматийный пример: «львиную долю» бюджета какого-либо государства обеспечивает экспорт одного вида сырья или вида продукции. Но, например, внезапно изменяется конъюнктура мирового рынка, экспортные товары не находят спроса и в стране возникает финансовый кризис. Необходимо быть к этому готовым. Или иная ситуация: внезапно происходит какое-то стихийное бедствие – государства и общества должны быть настроены так, чтобы быть в состоянии справиться и с этой ситуацией. Это проблема очень многих государств: они слишком хрупкие, чтобы успешно урегулировать такого рода кризисы. В целом, требуется быть более гибкими, поддерживать хорошие отношения с соседними странами и с великими державами.

*– Каковы основные угрозы безопасности в современном мире?*

– По нашим данным, в 1990-е годы в мире насчитывалось 50 вооруженных конфликтов. К 2000г. количество войн снизилось до 30-ти, что тоже достаточно много. Однако важно, что их число столь радикально уменьшилось. В последние 4-5 лет ежегодно в мире протекало от 30-32 вооруженных конфликтов. То есть, мы – международное сообщество – не смогли способствовать дальнейшему уменьшению количества войн.

Я считаю, что это серьезная проблема. И это означает, что, во-первых, вышли на сцену новые виды конфликтов, один из них – терроризм. Мы наблюдаем целую серию войн и вооруженных конфликтов, связанных с терроризмом: Афганистан, Ирак, Сомали... И эти конфликты не были открыты для международного урегулирования. Необходимо выработать стратегии для борьбы с терроризмом, которые включают как военные или, как иногда говорят, «полицейские», так и политические меры.

Следует вовлекать в процесс урегулирования структуры, близкие к террористическим организациям. Я приведу один пример. В Северной Ирландии никто не ведет переговоров с

Ирландской Республиканской Армией. Однако переговоры ведутся с организацией «Шин Фейн», которая близка к ИРА. Внутри каждого конфликта существуют подобные группы.

Вторая проблема заключается в том, что значительное количество войн продолжают очень долгое время: израильско-палестинский конфликт, конфликты в Кашмире, Бирме, Шри-Ланке, в Чечне... Это значит, что усилия, которые прилагались ранее, не привели к удовлетворительным результатам. Я считаю, что урегулирование этих многолетних конфликтов должно стать одним из приоритетов международного сообщества, так как эти «горячие точки» будут в дальнейшем только порождать новые проблемы.

***– Изменяются ли вооруженные конфликты в будущем?***

– Естественно, мы можем надеяться, что когда-нибудь сможем довести число подобных конфликтов до нуля. Увы, мы еще очень далеки от этого. В мире появляются новые угрозы. Одна из них заключается в том, что многие конфликты не ведутся традиционными способами. То есть, воюют друг с другом не армии; конфликтующие стороны находят новые, менее дорогие способы ведения боя. Террористическую деятельность, в некотором смысле, можно назвать более «экономичным» способом ведения войны, и поэтому высока вероятность того, что террористические методы не отомрут со временем.

Современные страны ныне очень уязвимы в сфере Интернета и электронных коммуникаций. Даже обладая довольно небольшими средствами, им можно нанести огромный ущерб. Я опасаюсь, что в будущем может происходить больше «виртуальных» конфликтов, которые будут нести за собой человеческие и финансовые потери – такими способами можно будет разрушительно влиять на деятельность систем здравоохранения, прерывать финансовые потоки и т.д.

## ВОЙНА НА ДВА ФРОНТА<sup>1</sup>

26 июля в подкомитете по терроризму, агентурной разведке, анализу и контрразведке Палаты представителей Конгресса Соединенных Штатов состоялись закрытые слушания о российском шпионаже на американской территории. А 3 августа президент США подписал одобренный Конгрессом Закон «О введении в действие рекомендаций по событиям 9/11».

### *Вопреки опасениям*

Лишь неискушенному обывателю эти два события покажутся никак не связанными друг с другом. Дело в том, что Белый дом ранее призывал парламентариев подкорректировать Закон «О контроле деятельности зарубежных разведок» (*Foreign Intelligence Surveillance Act – FISA*). Ибо, по мнению администрации Джорджа Буша, существовавший до 3 августа порядок получения американскими спецслужбами ордеров, разрешающих прослушивание телефонных переговоров и перехват электронной почты проживающих в США иностранцев, не соответствовал современным реалиям. Это, утверждали заокеанские бойцы невидимого фронта, приводило к тому, что осуществлять оперативный контроль за прибывшими из-за рубежа подозрительными лицами было практически невозможно. Белый дом и руководители спецслужб Соединенных Штатов давно добивались права делать это безо всяких судебных санкций.

Однако противники введения поправок отмечали, что значительная часть подобных переговоров и обменов сообщениями осуществляется по каналам спутниковой и оптоволоконной связи, а также через интернет. Ими пользуются для общения между собой и американские граждане. Следовательно, они также могут оказаться под «колпаком».

Но подобные доводы не смущали хозяина Белого дома. «Защита Америки является нашей священной обязанностью. И я настоятельно призываю Палату представителей принять этот закон безо всяких отлагательств», – заявил Джордж Буш. Он настаивал на том, чтобы новые поправки в закон были внесены до того, как сенаторы отправятся на летние каникулы, и призывал парламентариев не покидать здание Конгресса «до тех пор, пока они не примут законопроект, который даст нашему разведывательному сообществу инструменты и законодательную базу, необходимые для охраны безопасности Америки».

Тем не менее, «усовершенствование» *FISA* было под большим вопросом, а потому администрация Буша-младшего пошла другим путем и добилась-таки нужного ей результата после принятия «рекомендаций по событиям 9/11» – как-никак, война с терроризмом после событий «черного вторника» 11 сентября 2001г. не окончена и требует некоторых «жертв», в том числе и в части ограничений отдельных прав граждан США.

### *Не в «Аль-Каиде» дело*

Однако новые «послабления» американским спецслужбам предназначены не столько для наращивания борьбы с единомышленниками и подручными Усамы бен Ладена, сколько для решения иных задач.

Директор национальной разведки Майкл Макконнел, например, в своем недавнем заявлении весьма категорично заметил: «Мы обязаны срочно закрыть пробел в сегодняшних наших возможностях по сбору разведанных за рубежом, так как в нынешнем виде закон *FISA* не позволяет нам быть эффективными». Макконнел подчеркнул, что «нельзя требовать от разведывательного сообщества, чтобы оно получало судебный ордер для эффективного сбора разведывательной информации за рубежом, о целях, находящихся за рубежом».

---

<sup>1</sup> Независимое военное обозрение, <http://nvo.ng.ru/printed/7492>.

Впрочем, директор национальной разведки ратовал за «модернизацию» *FISA* не раз. Так, Макконнел настаивал на необходимости изменения закона о контроле за деятельностью иностранных разведок в конце июня на заседании одного из самых влиятельных независимых аналитических центров США – Совета по международным отношениям. Причина? Россия-де «чрезвычайно агрессивна» в части проведения разведывательных операций на американской территории. Российские агенты предпринимают активные попытки по взламыванию компьютерных систем в промышленном и финансовом секторах экономики Соединенных Штатов, но прежде всего – в оборонном комплексе, пытаются извлекать данные, передаваемые по каналам военной связи.

А в начале мая текущего года на слушаниях в Конгрессе Макконнел во всеуслышание объявил, что деятельность российской внешней разведки против США по своему размаху сейчас приближается к периоду холодной войны.

С подобными выводами своего шефа не совсем согласился даже главный администратор национального управления контрразведки США Джоэль Бреннер, курирующий все американские органы контршпионажа. Он высказался в том смысле, что ничего чрезвычайного не происходит и ничто не мешает дальнейшему российско-американскому сотрудничеству во всех сферах. «Было бы ошибкой считать, что из-за имеющихся определенных и реальных разногласий с русскими у нас не может быть множества областей, в которых мы продолжаем с ними работать очень эффективным образом, включая разведанные», – заявил Бреннер.

«В мире насчитывается около 140 разведывательных спецслужб, и почти для всех из них мишенью номер один являются США», – отметил главный администратор национального управления контрразведки. По его мнению, активизация деятельности российской разведки объясняется укреплением экономических возможностей РФ. Причем не только она «грешна» в этом отношении, но и Китай, Иран, Куба.

Кстати, директор ФБР Роберт Мюллер на слушаниях в юридическом комитете Палаты представителей подчеркнул, что сегодня действия и китайских разведчиков стали большой головной болью его ведомства. «Китай крадет наши секреты, стремясь сделать большой скачок в области военных технологий, а также в целях наращивания своих экономических возможностей», – сказал он. По словам Мюллера, деятельность спецслужб Пекина в значительной мере угрожает национальной безопасности США. Так что приходится разрабатывать специальную программу мер противодействия и расширять масштабы контрразведывательных операций по обезвреживанию китайских шпионов.

Однако если в Вашингтоне и говорят о шпионаже, то почему-то в основном о российском. Вот и Дэвид Сзейди, начальник контрразведки ФБР в 2001–2006гг. в одной из своих недавних бесед с радиожурналистами тоже отметил активизацию деятельности российских разведчиков в США и сообщил, что за последние десять лет их количество в Штатах не только существенно возросло, но и продолжает увеличиваться. По словам Сзейди, ныне спецслужбы РФ проявляют более творческие подходы к формам «прикрытия» своих агентов. Некоторые из них работают под видом бизнесменов и студентов. Однако, по мнению экс-контрразведчика, в целом продолжается использование традиционных методов. «Их (русских. – *В.И.*) разведывательное присутствие имеет место в Организации Объединенных Наций, в посольстве и консульствах на всей территории США. Они – классики», – заявил Сзейди.

Правда, его рассказ ни для кого не новость. Еще в конце января 2005г. в американском журнале *Time* появилась статья о том, что в США якобы неустанно трудятся «более 100» российских разведчиков, в пиджаках которых лежат дипломатические паспорта. Некий анонимный сотрудник американских спецслужб поведал изданию, что русские шпионы снова наводнили Америку. «Они чертовски загружены работой, но я не думаю, что мы знаем, чем они на самом деле занимаются», – сказал источник.

В этой же статье *Time* объявил, что число российских шпионов в Америке достигло уровня времен СССР. По сведениям журнала, помимо дипломатов в Соединенных Штатах на спецслужбы РФ работает «неизвестное число бизнесменов, включая деловых женщин, а также журналистов и ученых, что, несомненно, увеличивает российские шпионские силы».

## *Контрмеры*

Не надо думать, что до 3 августа 2007г. в Вашингтоне безучастно взирали за «разгулом шпионажа» в США. Не так давно, например, в ЦРУ, наделенном полномочиями по контролю всеми агентурными подразделениями американского разведывательного сообщества, была создана Национальная служба тайных операций. Она отвечает за координацию действий различных американских спецслужб, имеющих «своих людей» в зарубежных странах. В свою очередь, Майкл Макконнелл сообщил, что Белый дом и законодатели пришли к единому мнению по вопросу о необходимости восстановления в прежнем составе сокращенной в 1990-е агентурной разведки, на что уже выделены необходимые средства.

Как заявил Макконнелл, в начале этого лета большая группа специалистов получила дипломы различных учебных заведений, готовящих кадры для спецслужб США. Молодые люди будут заниматься сбором развединформации с помощью завербованных агентов. «Это был самый большой выпуск в нашей истории», — подчеркнул директор национальной разведки. Он также рассказал, что пополнение придет не только в ЦРУ, но и в Пентагон, министерства видов вооруженных сил США, а также в ФБР и другие госструктуры.

Федеральное же бюро расследований само активно реализует крупномасштабный план по созданию в стране разветвленной сети тайных информаторов, которая должна будет насчитывать 15 тыс. человек. Им предстоит выявлять террористов, изобличать агентов иностранных разведок, а также помогать в расследовании других преступлений, которыми занимается ФБР.

В бюро приступили к изучению опыта ЦРУ в области вербовки агентуры. Однако, как неофициально заявляют в ФБР, большинство новых осведомителей будут гражданами США, и работать с ними придется только в рамках американских законов. В то же время сотрудники представительств бюро за границей получили право прибегать к помощи жителей стран пребывания.

Данная программа ФБР реализуется по прямому указанию Джорджа Буша, который несколько лет назад призвал руководство бюро укрепить контртеррористическую службу за счет усиления агентурного аппарата. На эти цели выделено \$22 млн. Как отметил директор ФБР Роберт Мюллер, в настоящее время получаемые его ведомством ассигнования пропорционально расходуются на обеспечение национальной безопасности и на решение традиционных задач по борьбе с преступностью.

Выступая на упоминавшихся слушаниях в юридическом комитете Палаты представителей, Мюллер подчеркнул, что «после терактов 11 сентября 2001г. приоритеты ФБР значительно изменились. Основной задачей бюро стало предотвращение нового теракта». «И сегодня наши основные приоритеты – противодействие терроризму, контрразведка и безопасность в кибернетическом пространстве», – сказал директор.

По словам Мюллера, за последние шесть лет численность сотрудников аналитических служб ФБР выросла почти в два раза и сегодня перевалила за две тысячи. В три раза возросло количество переводчиков. В каждом из 56 региональных управлений бюро созданы отделы, занимающиеся сбором и анализом разведывательной информации. Кроме того, новые представительства ФБР открыты в более чем 70 городах мира. По словам Мюллера, сотрудники этих представительств «находятся на передовой глобального фронта» противостояния терроризму. «Мы вычисляем людей и группы, оказывающие финансовую поддержку террористам. Мы сотрудничаем с нашими коллегами в России, Восточной Европе и Азии в борьбе с глобальным ядерным терроризмом», – заявил он.

Но все же, думается, не только на фронте борьбы с терроризмом сражаются подчиненные мистера Мюллера. Сегодня они и их коллеги из других спецслужб США разворачивают операции и на другом направлении – антироссийском. Вот только какой из двух фронтов главный?

*Владимир Иванов*



## РОЛЬ НЕГОСУДАРСТВЕННЫХ «МОЗГОВЫХ ЦЕНТРОВ» В ПРОЦЕССЕ ПРИНЯТИЯ РЕШЕНИЙ ВОЕННО-ПОЛИТИЧЕСКИМ РУКОВОДСТВОМ США В ОБЛАСТИ ОБОРОНЫ И БЕЗОПАСНОСТИ<sup>1</sup>

Принятие решений в области обороны и безопасности является прерогативой исключительно военно-политического руководства (ВПП) страны. Однако взгляды людей, ответственных за это, подвержены, как правило, определенному влиянию. В этих условиях в процессе принятия военно-политических решений в значительной степени возрастает роль негосударственных аналитических организаций (так называемых «мозговых центров» – *think tanks*), занимающихся исследованием проблем обороны и безопасности.

Такое положение дел характерно в первую очередь для США, где в настоящее время существует обширная сеть негосударственных организаций, занимающихся исследованиями в области внешней и внутренней политики, национальной безопасности, социальных отношений, научно-технических разработок и т. д. По разным оценкам, число американских «мозговых центров» колеблется от 1 500 до 2 500.

Главное предназначение этих структур – глубокое изучение (в рамках государственного заказа с предоставлением соответствующего гранта либо по собственной инициативе) тех или иных актуальных проблем и выработка рекомендаций, которые могут учитываться американским ВПП при выработке практических решений.

Одной из особенностей «мозговых центров» является их позиционирование между академическими и государственными организациями. Они имеют больше временных и иных ресурсов для более полной и глубокой проработки проблемы по сравнению с государственными структурами, а результаты их работы имеют более практическую направленность в отличие от результатов, получаемых научными организациями. Можно сказать, что «мозговые центры» представляют собой связующее звено между теоретическими идеями и практической деятельностью по их реализации.

Однако роль этих структур не ограничивается только разработкой концептуальных положений, касающихся нынешних и будущих проблем национального или мирового масштаба. Некоторые из них лоббируют интересы финансово-промышленных корпораций, стремящихся получить крупные оборонные заказы. При этом зачастую сотрудники «мозговых центров» становятся на определенном этапе государственными служащими, а ушедшие в отставку чиновники взаимодействуют с этими исследовательскими структурами.

Среди наиболее авторитетных в области обороны и безопасности научно-исследовательских организаций США можно выделить следующие: **Американский институт предпринимательства** (*American Enterprise Institute*), **Совет по международным отношениям** (*Council on Foreign Relations*), **Вашингтонский центр стратегических и международных исследований** (*Center for Strategic and International Studies*), **Брукингский институт** (*Brookings Institution*), **Джеймстаун Фаундейшн** (*Jamestown Foundation*), **Потомакский институт политических исследований** (*Potomac Institute for Policy Studies*), организация «**Представители бизнеса за национальную безопасность**» (*Business Executive for National Security*) и ряд других.

В зависимости от внутривластной конъюнктуры наблюдается определенное «перераспределение» влияния «мозговых центров». Так, с приходом к власти администрации нынешнего президента Дж.Буша значительно усилилось влияние неоконсервативных исследовательских организаций, таких как «**Проект нового американского столетия**» (*Project for the New American Century*), **Институт перспективных стратегических и политических исследований**

---

<sup>1</sup> Зарубежное военное обозрение, N5, 2007г.

(*Institute for Advanced Strategic and Political Studies*), **Еврейский институт проблем национальной безопасности** (*Jewish Institute for National Security Affairs*) и т. д.

С этими организациями связаны многие члены американской администрации, и в первую очередь вице-президент Р.Чейни, который непосредственно связан с «Проектом нового американского столетия», Еврейским институтом проблем национальной безопасности, Американским институтом предпринимательства и Советом по международным отношениям. Среди других высокопоставленных чиновников можно отметить Д.Рамсфелда (министра обороны до недавнего времени), П.Вулфовица (заместителя министра обороны до 2005г., потом – президента Всемирного банка) и ряд других.

Идеи, высказанные на страницах печатных изданий указанных «мозговых центров» в конце 80-х – начале 90-х годов, находят свое отражение в положениях новых доктринальных документов администрации США. Это касается важнейших аспектов нынешней стратегии национальной безопасности, начиная с доктрины превентивных ударов и необходимости смены режима в ряде государств «оси зла» (Ираке – до 2003г., Иране, Сирии и т. п.) и заканчивая формированием новой «ядерной триады» наступательного характера и развертыванием системы противоракетной обороны (ПРО).

Организация «Проект нового американского столетия» в 1997г. подготовила масштабный документ «Изложение принципов», где призывает вернуться к «успехам рейгановской администрации» и «мощным вооруженным силам, готовым как к настоящим, так и к будущим вызовам». Этот документ в виде открытого письма, под которым подписались П.Вулфовиц, Р.Чейни, Д.Рамсфелд и многие другие представители команды Дж.Буша, претендовавшие на ключевые посты в государственных структурах национальной безопасности, был направлен Б.Клинтону в 1998г. Один из ведущих подрядчиков МО США – корпорация «Локхид-Мартин» – недавно пригласила на работу заместителя директора «Проекта нового американского столетия» и главного автора отчета – Т.Доннели.

Представители этой организации лоббировали концепцию превентивных ударов на протяжении более 10 лет. В частности, при подготовке к президентским выборам 2000г. организация опубликовала отчет «Перестройка американской обороны» (*Rebuilding America's Defenses*), который стал основой национальной военной стратегии Дж.Буша и Д.Рамсфелда. С их подачи в официальные доктринальные документы было включено выражение «смена режима».

Два десятилетия назад программа «звездных войн» президента Рейгана была раскритикована, а ядерному оружию придан статус важной сдерживающей силы. В настоящее время согласно докладу Пентагона<sup>1</sup> ЯО в мире продолжает играть существенную роль. Более того, концепции, представленные в ключевом доктринальном документе администрации Дж.Буша<sup>2</sup>, позволяют утверждать, что заявленные функции ЯО как средства сдерживания и крайнего воздействия на противника переходят в разряд основного в арсенале США доступного средства борьбы с терроризмом.

Истоки такого, по-видимому, важнейшего изменения во взглядах военно-политического руководства США на применение ядерного оружия кроются в корпоративно-финансовых связях «мозговых центров» подобных **«Национальному институту государственной политики»** (*National Institute for Public Policy*). - Доклад этой организации в январе 2001г. «Задачи и требования к ядерным силам США и контроля над вооружениями» (*Rationale and Requirements for U. S. Nuclear Forces and Arms Control*) содержит рекомендации по разработке нового поколения тактического ЯО малой мощности, расширяющего перечень ядерных средств страны и увеличивающего число сценариев их боевого применения.

В администрации Дж.Буша работают представители рабочей группы, готовившей доклад Национального института государственной политики: помощник по национальной безопасности С.Хэдли и бывший заместитель министра обороны по разведке С.Камбоне. Директор это-

<sup>1</sup> «Всесторонний обзор состояния и перспектив развития ВС США» (*Quadrennial Defense Review Report*), февраль 2006г.

<sup>2</sup> «Стратегия национальной безопасности США» (*The National Security Strategy of the USA*), март 2006г.

го института К.Пейн был назначен руководителем консультативной группы Пентагона по изучению концепции сдерживания, перед которой ставилась задача подготовки доклада о состоянии американских ядерных вооружений.

Особо следует выделить одну из приоритетных концепций, активно разрабатываемых администрацией Дж.Буша: развертывание системы противоракетной обороны. Она была принята к исполнению, несмотря на ряд неудачных испытаний наземного комплекса системы ПРО и доклад национального разведывательного сообщества (*National Intelligence Estimate*), датированный декабрем 2001г., где говорится о том, что «территория США с большей степенью вероятности может подвергнуться атаке» с применением ОМП со стороны государств или террористических групп, используя «корабли, грузовики, самолеты или другие средства перемещения», а не баллистические ракеты большого радиуса действия. Этим средствам доставки не помешает создаваемая система ПРО, оказавшаяся дорогостоящим компонентом в рамках развития технологий «звездных войн».

Основным лоббистом системы противоракетной обороны является **Центр политики безопасности** (*Center for Security Policy*), финансируемый из средств финансово-корпоративных структур и занимающийся исследованием проблем безопасности. Организация имеет в своем наблюдательном совете по крайней мере восемь высокопоставленных представителей военного ведомства. Шестая часть ее доходов поступает непосредственно от корпораций-подрядчиков МО. Не менее 22 бывших членов наблюдательного совета центра тесно связаны с администрацией Дж.Буша. Ключевые посты в ней занимают следующие выходцы из этой организации: Д.Файт – в недавнем прошлом заместитель министра обороны по вопросам политики (бывший глава совета), Д.Закхейм – бывший заместитель министра обороны по финансовым вопросам, Р.Перл (бывший глава совета по оборонной политике), а также Д.Рамсфелд – до недавнего времени министр обороны.

Нынешняя политика администрации Дж.Буша в области обороны и безопасности выгодна в первую очередь финансово-промышленным структурам, которые получают заказы на разработку и производство ВВТ в рамках реализации новых концепций. С приходом к власти новой администрации существенно возросли объемы контрактов связанных с ней корпораций. Так, объем заказов ведущего оборонного концерна «Локхид-Мартин» увеличился с \$14,7 млрд в 2001 финансовом году до \$21,9 млрд в настоящее время. Вместе с тем наблюдается значительный рост расходов на национальную оборону. За два года нахождения у власти администрация Дж. Буша добилась увеличения затрат на эти цели более чем на \$120 млрд, причем основная часть расходных статей была одобрена конгрессом с некоторыми оговорками. Затраты на национальную оборону, составлявшие \$456 млрд в 2003 финансовом году, возросли на \$191,2 млрд к 2008-му и достигли \$647,2 млрд (проект военного бюджета).

Такой рост расходов связан в том числе с проводимой новой администрацией агрессивной внешней политикой – инициирование войн в Афганистане и Ираке, что, в свою очередь, обосновывается необходимостью глобальной упреждающей борьбы с терроризмом. Заказы на новое высокотехнологичное оружие для применения в Афганистане получили компании «Боинг» (новый тип боеприпасов – *Joint Direct Attack Munition*), «Рейтеон» (ракеты «Томахок») и «Нортроп-Грумман» (беспилотные летательные аппараты «Глобал Хок»).

Ключевой элемент ядерной доктрины Буша – «новая триада» ударных и оборонительных систем – потребует до 2008г. по крайней мере на \$33 млрд больше, чем планировалось администрацией Клинтона. Затраты на противоракетную оборону в 2008 финансовом году запланированы в сумме \$8,8 млрд. В целом стоимость разворачиваемой системы ПРО в ближайшее десятилетие может достигнуть \$200 млрд, обеспечивая устойчивый поток денежных средств для компаний «Локхид-Мартин», «Боинг», «Рейтеон» и «Нортроп-Грумман».

Затраты по бюджетным статьям в области внутренней безопасности также заметно увеличились – с \$19,5 млрд в 2001 финансовом году до \$37,7 млрд в 2008-м, обеспечивая дополнительный источник финансирования крупным подрядчикам МО. Компании «Нортроп-Грумман» и «Локхид-Мартин» получили долгосрочные многомиллиардные контракты на оснаще-

ние национальной гвардии США, «Дженерал дайнэмикс» выиграла контракт в сумме \$611 млн на модернизацию системы связи. «Боинг» получила заказ, предполагающий усовершенствование ракетной системы обнаружения с целью идентификации захваченных террористами самолетов. «Локхид-Мартин» занимается адаптацией тренажеров военного назначения для обучения групп быстрого реагирования действиям в чрезвычайных ситуациях. Компания «Рейтеон» проводит работу по модернизации своих портативных устройств инфракрасного обнаружения для использования их пожарными расчетами при тушении пожаров и т. д.

На сегодняшний день американские негосударственные «мозговые центры» заняли прочную нишу в системе принятия военно-политических решений по вопросам обороны и безопасности. Влияние, которое они оказывают, имеет опосредованные, нечеткие контуры, зависит от большого многообразия факторов, но, безусловно, присутствует. Позиционирование таких структур на начальном этапе разработки геополитических проектов, возможные последствия их реализации, а также частный негосударственный характер этих организаций диктуют необходимость более глубокого их изучения с целью понимания реальной политики США в области обороны и безопасности.

*С. Чесноков*