

Держдепартамент і держсекретар в системі зовнішньополітичного механізму США

Ірина Дудко,

кандидат історичних наук,
доцент кафедри політичної історії
Національного економічного університету
ім. В. Гетьмана

У статті аналізуються реорганізаційні зміни держдепартаменту і, відповідно, ролі держсекретаря в системі зовнішньополітичного механізму США, з'ясовуються підходи до управління зовнішньополітичним механізмом з боку президента США через тенденції його взаємодії з держдепартаментом, а також держсекретарем в постбіполярний період.

Розгляд тенденцій функціонування зовнішньополітичного механізму США як однієї з найсуттєвіших сторін процесу формування і реалізації американської зовнішньої політики на сучасному етапі об'єктивно викликає увагу до визначення місця, ролі, а також ваги у зовнішньополітичному процесі держдепартаменту і держсекретаря США. Це пояснюється кількома чинниками, зокрема значними реорганізаційними і персональними трансформаціями, яким було піддано під впливом значних світових змін періоду 1990-х та початку 2000-х років американський зовнішньополітичний механізм. Щодо держдепартаменту і, відповідно, держсекретаря, наприклад, то їх впливи в цьому плані помітно зросли як з урахуванням нових глобальних завдань зовнішньополітичних відомств США, серед яких, зокрема, забезпечення економічного лідерства Сполучених Штатів, підтримка молодих демократій, боротьба з тероризмом, так і тенденції до пошуку нових схем функціонування американського зовнішньополітичного механізму для надання йому більшої ефективності в постбіполярних умовах.

Виникають, однак, питання щодо сутності новітніх підходів керівництва США до зовнішньополітичного механізму, з'ясування особливостей процесу формування і реалізації сучасної американської зовнішньої політики з визначенням характеру впливів у цьому процесі такої провідної

Грина Дудко

зовнішньополітичної структури, як Держдепартамент і такої посадової особи, як Держсекретар. Ці питання не знайшли досі скільки-небудь суттєвого наукового осмислення у вітчизняній американістиці, що пояснює особливу актуальність їх розгляду з погляду на потреби української політичної науки і зовнішньополітичної практики. Серед питань, які можуть викликати особливий науковий інтерес, – традиційність і специфічність ролі держдепартаменту і держсекретаря в системі американських зовнішньополітичних відомств, визначення можливих зрушень процесу формування зовнішньої політики США з урахуванням моделей керівництва зовнішньополітичного механізму з боку президента, і, зокрема, характеру стосунків президента і держдепартаменту, а також президента і держсекретаря в постбіполярний період.

Так, слід зазначити, що держдепартамент офіційно визнається провідним зовнішньополітичним агентством виконавчої влади США, тоді як держсекретар, як посадовець найвищого державного рівня, що очолює держдепартамент, – головним радником президента у справах зовнішньої політики, до стратегічно утвердженої місії яких належать формулювання, реалізація та визначення пріоритетів зовнішньої політики США [1].

Традиційно, протягом всієї історії Сполучених Штатів, держдепартамент і держсекретар здійснювали свою місію через розвиток політичних стосунків з іншими країнами або, іншими словами, через традиційні дипломатичні функції представництва, переговорів, підготовки доповідей [2], хоча суть цієї діяльності набувала конкретного змісту відповідно до офіційно визначених національних інтересів країни в кожний окремий період.

Так, якщо в біполярні часи, як це визнається в американській політичній літературі, головним завданням американської дипломатії було стримування комунізму, то після завершення „холодної війни”, згідно з офіційними документами, перед дипломатичними відомствами країни постало не менш складне завдання, а саме „сприяння цілям та інтересам Сполучених Штатів у формуванні більш вільного, безпечного та процвітаючого світу через забезпечення своєї домінуючої ролі щодо розвитку та впровадження зовнішньополітичної лінії президента” країни [3]. У ширшому вимірі – це ціле коло завдань, які стосуються як внутрішніх потреб країни, так і загальносвітового розвитку, щодо якого США від початку 1990-х років проголосили свою керівну роль – „побудови демократії; сприяння та підтримки миру; сприяння економічному зростанню та поступовому розвитку; розв’язання глобальних проблем; здійснення гуманітарної допомоги...” [4].

Аналізуючи дипломатичні спрямування держдепартаменту, сучасні американські аналітики виокремлюють кілька головних напрямів відповідно до специфічних завдань, що зумовили діяльність цієї структури в постбіполярні часи. Це, по-перше, надання через дипломатичні канали

інформації щодо порушення прав інтелектуальної власності, терористичних чи антиамериканських угруповань та нерозкритих злочинів американським та іноземним правничим інстанціям [5 - 6].

По-друге, забезпечення через діяльність Агентства з міжнародного розвитку (USAID), та інших, підпорядкованих держдепартаменту організацій, відповідної консультативної підтримки американським фінансовим та комерційним колам щодо вироблення програм боротьби з неграмотністю, епідеміями, бідністю для тих країн і регіонів, які потребують іноземної допомоги [7].

По-третє, реалізація через відповідні центри окремих посольств стратегічних екологічних програм, головними напрямками яких визнається захист довкілля, забезпечення поступового розвитку, зокрема через розв'язання проблем природних ресурсів, продаж екологічних технологій США тощо [8 - 9].

І, нарешті, сприяння через дипломатичні представництва США за кордоном американським економічним інтересам, і, насамперед, щодо утвердження сприятливих для США умов світової торгівлі. Останнє, зокрема, посідає особливе місце в діяльності держдепартаменту від початку 1990-х років з урахуванням провідного значення в системі національних інтересів країни положення щодо забезпечення економічного процвітання США. Хоча, як це відзначається в сучасній політичній літературі, радники з економічних питань працювали при американських посольствах протягом десятиліть, орієнтація на сприяння американським торговельним цілям в якості одного з найважливіших зовнішньополітичних пріоритетів США в постбіполярні часи забезпечила цим посадовцям особливі повноваження. Йдеться про захист інтересів американського підприємництва на здобуття нових світових сфер впливу – тенденції, що стимулювали активність американських дипломатів у просуванні американських експортних операцій; визначення характеру та глибини політичних змін в країнах, що прагнуть відкрити свої ринки американському бізнесу; консультації з американськими економічними та політичними колами стосовно законодавства, політики та економічних відносин іноземних країн і стосовно напрямів зовнішньої політики щодо цих країн з боку США тощо [2, р. 60].

Все це, у свою чергу, обумовило такі позитивні для держдепартаменту наслідки в системі функціонування державного механізму, як посилення впливу на процес формування бюджетної політики, включаючи такі провідні напрями американських зовнішньополітичних ініціатив, як економічна допомога новим демократіям (включно з країнами пострадянського простору і Східної Європи) та відповідь на нові глобальні виклики та потреби постбіполярних часів – миротворчі операції, боротьбу з тероризмом, реалізацію програм щодо захисту довкілля, планування сім'ї, сприяння торгівлі тощо [10]. І хоча, як визнають деякі політологи,

Грина Дудко

зворотною стороною цього стало гостре суперництво в системі державного механізму, воно виявило зміцнілі позиції держдепартаменту порівняно з іншими потенційно впливовими у бюджетній сфері відомствами, до яких можна віднести департамент торгівлі, іноземну торговельну службу і навіть раду національної безпеки (РНБ) [2, р. 60 - 61].

Слід додати до можливих передумов посилення впливів держдепартаменту в системі державного і, в тому числі, зовнішньополітичного механізму й чинник його структурної перебудови відповідно до пріоритетів, що постали перед зовнішньополітичними відомствами. Йдеться про ліквідацію дублювання в діяльності зовнішньополітичних відомств, поліпшення внутрішніх зв'язків зовнішньополітичного механізму і спрощення процесу прийняття зовнішньополітичних рішень на президентському рівні.

Саме з такими ініціативами від початку президентства Б. Клінтона виступив держсекретар У. Крістофер, який підписав 1993 року відповідну директиву щодо реорганізації очолюваного ним відомства. Так, якщо традиційно держдепартамент складався з низки побудованих за географічною ознакою бюро (як, наприклад, бюро з питань Африки, Близького Сходу, Південної Азії), а також підпорядкованих цим бюро підрозділам відповідно до особливих функцій або сфери політичної діяльності (зі справ законодавства, дипломатичної безпеки, демократії, прав людини, праці), то, згідно з реорганізаційним планом У. Крістофера, було утворено ще кілька додаткових структур і посад з відповідними змінами в системі функціонування усього механізму департаменту.

Так, по-перше, з метою поліпшення процесу управління держдепартаментом, а також підвищення рівня професійності у формуванні порядку денного його засідань було утворено офіс держсекретаря, представленого посадами безпосередньо самого держсекретаря, його першого заступника, керівника штату і виконавчого секретаря.

По-друге, для підвищення ефективності процесу підготовки рішень, що перебували у сфері повноважень держдепартаменту, рівень залучених до цього фахівців підвищувався з помічників на заступників держсекретаря. Відтак скорочувалась кількість осіб, які могли безпосередньо робити доповіді держсекретареві, а кожний заступник, у свою чергу, одержував статус головного радника держсекретаря (і, відповідно, закордонних представництв) щодо проблем одного чи кількох очолюваних ним та його помічниками бюро.

По-третє, додатково до чотирьох посад заступників держсекретаря – заступника держсекретаря з політичних справ, заступника держсекретаря з економіки, бізнесу та у сільськогосподарських справах, заступника держсекретаря з контролю над озброєннями та у справах міжнародної безпеки, заступника держсекретаря з управління як

керівників відповідних підрозділів (секретаріатів) – запроваджувалася посада ще одного заступника держсекретаря – з глобальних проблем.

Для розширення повноважень держдепартаменту щодо сприяння торгівлі було утворено офіс у справах підприємництва з відповідними посадами старшого координатора та комерційних координаторів окремих бюро, сформованих за географічною ознакою. Ця структура і її посадовці були підпорядковані заступнику держсекретаря з економіки, бізнесу та у справах сільського господарства.

Далі, задля підвищення рівня та координації політики щодо пострадянського простору як однієї з пріоритетних зовнішньополітичних орієнтацій США, було утворено посаду посла та спеціального радника у справах колишніх радянських республік.

І, нарешті, майже на 40 % скорочувалась чисельність посадовців, нижчих за кваліфікаційним рівнем помічника секретаря [11].

Щодо інших реорганізаційних змін у держдепартаменті та підпорядкованих йому структурах, здійснених в часи президентства Б. Клінтона, то вони, з одного боку, стосувалися реструктуризації мережі дипломатичних представництв (скорочення їх чисельності в одних регіонах та збільшення в інших) з метою заснування останніх в нових незалежних державах, а з іншого – включення до структури департаменту деяких незалежних до цього відомств. Йдеться, наприклад, про підпорядкування в квітні 1997 року держдепартаментові агентства з контролю над озброєнням і з роззброєння (ACDA) та Інформаційного агентства США (USIA), а також передачі держдепартаменту частини функцій Агентства США з міжнародного розвитку з підпорядкуванням його директора держсекретареві [2, р. 61 - 65].

Принципи структурної будови держдепартаменту, сформовані під час президентства Б. Клінтона, в цілому були сприйняті й адміністрацією Дж. Буша-молодшого, хоча тенденція до реорганізаційних змін збереглася, насамперед під впливом зовнішньо- і внутрішньополітичних чинників. Йдеться, наприклад, про зростання загрози тероризму, що зумовило утворення посади і, відповідно, офісу координатора з контртерористичної діяльності як структурної одиниці офісу держсекретаря. В основу функціональних обов'язків цього посадовця було покладено керівництво діяльністю уряду щодо поліпшення співробітництва США з іноземними урядами у сфері контртероризму, а також відповідальність за розвиток, координацію та реалізацію контртерористичної діяльності відповідних відомств в межах США [3].

Крім зазначеного, до найважливіших реорганізаційних змін в структурі держдепартаменту, а точніше – офісу держсекретаря періоду президентства Дж. Буша-молодшого слід віднести запровадження посади радника департаменту як спеціального консультанта з найважливіших питань зовнішньої політики, що отримав повноваження на проведення

Грина Дудко

спеціальних міжнародних переговорів та консультацій, управління належними до його сфери бюро та здійснення необхідних для цього призначень, а, крім того, введення ще однієї посади заступника держсекретаря з публічної дипломатії та в суспільних справах, до функціональних обов'язків якого віднесено нагляд за здійснюваним через дипломатичні канали культурним та освітнім обміном та інформаційними міжнародними програмами, а також забезпечення американського суспільства відповідною інформацією.

Було й дещо змінено організаційну будову окремих секретаріатів як за рахунок утворення нових (додаткових) бюро, так і реструктуризацію тих, що існували досі. Так, може йтися, наприклад, про створення в межах секретаріату з політичних справ (на зразок РНБ) бюро у справах Європи і Євразії та реструктуризацію, відповідно, бюро у справах Європи і Канади та бюро у міжамериканських справах на бюро у справах Західної півкулі. Крім того, в межах секретаріату з контролю над озброєннями та у справах міжнародної безпеки, на додаток до бюро у політико-військових справах було утворено ще й бюро з контролю над озброєннями і бюро у справах нерозповсюдження, а на підтримку діяльності заступника держсекретаря з публічної дипломатії та в суспільних справах в межах відповідного секретаріату утворено два нових бюро – із суспільних справ та справ освіти і культури, а також офіс з міжнародних інформаційних програм [3].

Такі реорганізаційні зміни, як можна було прогнозувати, зумовили тенденцію до підвищення рівня інтелектуальної ваги держдепартаменту в системі вироблення зовнішньополітичних рішень на президентському рівні, а, відтак, і впливовості цієї організації як провідної структури, спроможної забезпечити (за умов невизначеної ролі інших провідних структур) загальне керівництво зовнішньополітичним механізмом США. Характерно, що саме недостатній ресурсний і, втім числі, інформаційний потенціал держдепартаменту, а також те, що в межах цієї організації не було розгалуженої бюрократичної структури („бюрократичного мускулу”), багато аналітиків вбачало причини його недостатньої ефективності у зовнішньополітичній сфері, включаючи в цьому розумінні й постбіполярні часи [12, р. 23 - 25; 13, р. 46 - 48].

Втім слід зазначити, що навіть за умов структурного розширення держдепартаменту через утворення в його межах низки нових підрозділів і бюро, він, як і раніше, залишається чи не найменшою, порівняно з іншими, структурою в системі зовнішньополітичного механізму США. Його загальна чисельність – близько 25 тисяч працівників на другу половину 1990-х років – складала менше 1 % від загальної кількості урядовців федерального рівня, а бюджетні кошти на утримування поступалися за обсягами решті департаментів виконавчої влади США [2, р. 60 - 61]. За цих обставин зберігає свою актуальність стереотип сприйняття

держдепартаменту як „пігмея серед гігантів” [14, р. 386] – чинник, що обмежує його можливості перейти на провідні позиції в системі керівництва зовнішньополітичним процесом США.

Слід додати до цього й традиційну інертність або навіть консерватизм поведінки посадовців держдепартаменту як тенденції, що відображає певну субкультуру дипломатичної практики США. Існує навіть уявлення про відокремленість держдепартаменту від потреб політичної позиції президента, оскільки, як зазначають деякі фахівці, представляючи позиції інших країн, він (держдепартамент) по суті перетворюється на захисника інтересів „своїх клієнтів” в системі урядових структур США [14, р. 387].

Якщо визнати останнє за реальність, то зрозумілим видається визнаний в американській літературі чинник, що стримує можливі претензії цього відомства на лідерство, як певна відчуженість держсекретаря від особисто керованого ним департаменту. Так, держсекретарі, як відзначають такі дослідники, як Ч. Кеглі і Ю. Вітткоф, „прагнуть скоріше відсторонити себе від департаменту, ніж приділити йому особисту увагу, так необхідну для активного залучення відомства до політичного процесу” [14, р. 385].

Це можна пояснити кількома причинами, а передусім утвердженою в діяльності американських президентів тенденцією використовувати держсекретарів як „власних” радників, що, попри консерватизм і специфіку функціонування держдепартаменту як установи, здатні кваліфіковано окреслювати пріоритети зовнішньої політики країни.

Іншою, не менш важливою причиною вищезазначеного є недостатній рівень взаємодії держсекретарів і керованого ними департаменту або, іншими словами, залученої до цього відомства бюрократії – практика, що почала відверто проявляти себе в системі зовнішньополітичного механізму від діяльності Дж. Ф. Даллеса після Другої світової війни. Так, „Даллес, – пишуть, наприклад, Ч. Кеглі і Ю. Вітткоф, – визнається одним з найбільш впливових держсекретарів двадцятого століття, і, однак, він зробив надзвичайно мало для здобуття організацією (держдепартаментом, – авт.) спроможності лідирувати. Даллес офіційно заявляв президенту Ейзенхауеру, що посяде пост (держсекретаря, – авт.) тільки за умови, якщо він не буде відповідати за управління департаментом і закордонною службою”. У такому ж напрямі, зазначають ці автори, діяв і наступник Дж. Ф. Даллеса Д. Раск, який відверто нехтував аналітичною експертизою держдепартаменту. І далі: „Ті, хто наслідував Даллеса і Раска, включаючи Кіссінджера, Венса, Маскі, Хейга, Шульца, Бейкера, Крістофера, також майже нічого не зробили для наведення мостів між вищими посадовцями і кар’єрною бюрократією задля більш активного залучення останніх до процесу формування політики” [14, р. 385].

Такий підхід не можна вважати абсолютно об’єктивним з урахуванням тенденції на відчутні реорганізаційні зміни держдепартаменту, започатковані У. Крістофером у постбіполярні часи. Причому, саме У.

Грина Дудко

Крістофер був особливо чутливим до негативних стереотипів щодо держдепартаменту, прагнучи подолати уявлення про „самостійні” інтереси відомства, його консерватизм, нездатність до розвитку та відчуженість від позиції президента. Характерно, що У. Крістофер заявляв, що найважливішою „картою” в діяльності Держдепартаменту є „американська карта”. Причому, така позиція повністю збігалася з намірами адміністрації Б. Клінтона приділити особливу увагу економічним проблемам задля поєднання завдань внутрішньої і зовнішньої політики США [14, р. 387].

Втім, ані У. Крістоферу, ані його наступникам на посаді держсекретаря – М. Олбрайт (в часи президентства Б. Клінтона) та К. Пауеллу (в перший строк президентства Дж. Буша-молодшого) як особливо впливовим фігурам у сфері зовнішньої політики США останніх десятиліть не вдалося оминати критики щодо необґрунтованості деяких, особливо важливих їх ініціатив у системі зовнішньої політики. Йдеться, передусім, про мілітарні операції США за кордоном – в Боснії (1995 р.), Югославії (1999 р.), Іраку (2003 р.).

Зазначене можна розглядати як з огляду на утверджену ще в біполярні часи традицію американських адміністрацій досягати зовнішньополітичних успіхів переважно силовим шляхом, так і з огляду на те, що претензії держдепартаменту на статус „мозкового” центру зовнішньополітичного механізму – здатного не тільки дотримуватися традицій, а й об’єктивно оцінювати усі можливі наслідки здійснюваних ініціатив у сенсі інтересів як самих США, так і світової спільноти – не досягли реального утвердження, навіть з врахуванням здійснюваних реформаційних змін. Ще менш реальним можна вважати нині можливі претензії держдепартаменту на керівну роль в системі зовнішньої політики, оскільки він навряд чи зможе успішно конкурувати з РНБ, навіть незважаючи на значні провали останньої щодо координації окремих компонентів зовнішньополітичного механізму в постбіполярні часи.

За таких обставин призначення на посаду держсекретаря від початку другого президентського строку Дж. Буша-молодшого такого визнаного політика, як К. Райс, що здійснює набагато більший вплив на політичний процес, ніж, скажімо, радник з питань національної безпеки і голова РНБ Дж. Хедлі, може й не мати очікуваних результатів стосовно значного підвищення впливу держдепартаменту у зовнішньополітичній сфері, а стане традиційною політичною лінією президентів на використання радників „на свій розсуд” при збереженні системи впливів в межах зовнішньополітичного механізму, сформованої за попередні часи.

Йдеться про суб’єктивні підходи президента до визначення моделі функціонування зовнішньополітичного механізму (від впливовості окремих структур до впливовості окремих осіб) – тенденції, що не виключає, у свою чергу, посилення суб’єктивістського характеру процесу

прийняття рішень на президентському рівні. Це не може не враховуватися при аналізові перспектив вироблення і реалізації американської зовнішньої політики, з одного боку, а з іншого – тих наслідків, з якими може бути пов'язана ця політика з огляду на глобалістські зовнішньополітичні орієнтації країни, а також специфіку функціонального забезпечення позиції і дій у зовнішньополітичній сфері президентів США.

Література:

1. Современные Соединенные Штаты Америки. Энциклопедический справочник. – М.: Политиздат, 1988. – 542 с.
2. After the End. Making U.S. Foreign Policy in the Post-Cold War World./ Ed. By Scott J.M. – Durham and London: Duke University Press, 1998. – 427 p.
3. Department Organization. – <http://www.state.gov/r/pa/ei/rls/dos/436.htm>.
4. U.S. Department of State. F.Y. 1994 International Affairs Budget: Promoting Peace, Prosperity and Democracy // U.S. Department of State Dispatch. Supplement 4. – April 1993. – P. 2.
5. **Moose R. M.** Foreign Policy Challenges in a Changing World // U.S. Department of State Dispatch. – June 1996. – N 7. – P. 309.
6. **Weiner T.** U.S. Seizes Suspect in Killing of 2 C.I.A. Officers. – New York Times. – June, 18. – 1997. – P. A1, A6.
7. **Friedman Th. L.** Foreign-Aid Agency Shifts to Problems Back Home. – New York Times. – June, 26. – 1994. – P. 1, 18.
8. **Johnson J.** A New „Green” Direction for U.S. State Department. // Environmental Science and Technology. – 1996. – N 30. – P. 246 A.
9. **Albright M. K.** Earth Day 1997 // U.S. Department of State Dispatch. – March/April 1997. – N 8. – P. 35 - 36.
10. **Christopher W.** Budget Priorities for Shaping a New Foreign Policy. Statement before Subcommittee on Commerce, Justice, State and Judiciary of the House Appropriations Committee // U.S. Department of State Dispatch. – March 1993. – N 4. – P. 138.
11. **Christopher W.** Department of State Reorganization plan // U.S. Department of State Dispatch. – February 1993. – P. 69 - 73.
12. **Crabb C.V., Holt P.** Invitation to Struggle. Congress, the President, and Foreign Policy. Fourth Edition. – Washington, D.C.: C.Q. Press, 1992. – 322 p.
13. **Gigrich N.** Rogue State Department.// Foreign Policy. – 2003. – N 137. – P. 42-48.
14. **Kegly Ch. W., Wittkoph Jr. E. R.** American Foreign Policy. Pattern and Process. Fifth Edition. – New York: St.Martin's Press, 1996. – 654 p.