DOI: 10.17976/jpps/2021.02.06

"КРИЗИС ПРИЗВАНИЯ" В ГОСУДАРСТВЕННОМ ДЕПАРТАМЕНТЕ: ПРОБЛЕМЫ КОНВЕРТАЦИИ ВНЕШНЕПОЛИТИЧЕСКОГО ПОТЕНЦИАЛА США ВО ВЛИЯНИЕ

А.А. Сушенцов, В.В. Павлов

СУШЕНЦОВ Андрей Андреевич, кандидат политических наук, директор ИМИ, МГИМО МИД России, Москва, email: a.sushentsov@inno.mgimo.ru; **ПАВЛОВ Владимир Владимирович**, кандидат политических наук, эксперт отдела академического развития, научный редактор ИМИ, МГИМО МИД России, Москва, email: pavlov_v@mgimo.ru

Сушенцов А.А., Павлов В.В. "Кризис призвания" в Государственном департаменте: проблемы конвертации внешнеполитического потенциала США во влияние. – Полис. Политические исследования. 2021. № 2. С. 76-98. https://doi.org/10.17976/jpps/2021.02.06

Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ и ЭИСИ в рамках научного проекта № 20-011-31066.

Статья поступила в редакцию: 09.12.2020. Принята к публикации: 12.01.2021

Аннотация. Несмотря на высокий совокупный уровень американской мощи, большой потенциал мягкой силы и значительные объемы финансирования, выделяемые на дипломатию и ее кадровую укомплектованность, целый ряд событий последних лет свидетельствует о проблеме конвертации внешнеполитического потенциала Соединенных Штатов в реальное влияние. Анализ эволюции приоритетов и рабочих процессов Государственного департамента США с окончания холодной войны свидетельствует о том, что президентские администрации неоднократно подходили к решению этой проблемы с различными проектами реформы. Однако ни один из них не позволил разрешить основополагающую проблему внешнеполитического ведомства. Госсекретари заступали на работу в министерство с новой, зачастую глубоко идеалистической нормативной программой, стремясь "перезагрузить" свое ведомство на новый лад. Рассматривая практику функционирования Государственного департамента в администрациях Дж. Буша – ст., Б. Клинтона, Дж. Буша – мл., Б. Обамы и Д. Трампа, авторы приходят к выводу о том, что американский внешнеполитический процесс страдает от набора хронических проблем, которые не удается разрешить, а в отдельных случаях даже правильно определить действующим лицам внешней политики США. В их числе (1) использование внешней политики в качестве инструмента реализации внутриполитических целей, (2) избыточный нормативный акцент во внешнеполитическом целеполагании и (3) утрата американским внешнеполитическим сообществом культуры воспитания квалификационных навыков для дипломатов. Авторы констатируют, что указанные проблемы конвертации внешнеполитического потенциала США во влияние трудно устранимы, однако США устраивает такое положение дел, пока сохраняется значительный дисбаланс в финансировании внешней политики между ними и основными международными соперниками.

Ключевые слова: внешняя политика США, Государственный департамент, государственный секретарь, Белый дом, внешнеполитический процесс.

Украинский кризис дал импульс очередному витку дискуссии в американском экспертном сообществе о низкой эффективности внешней политики США, на фоне которой российская политика частью экспертов воспринималась как об-

разцово эффективная[1]. Учитывая потенциал США в вопросах военной мощи, территориального присутствия внешнеполитического ведомства, экономики и мягкой силы, эти выводы вызывают недоумение. Помимо присущих американскому дискурсу всплесков паники, реалистическим основанием для таких оценок стали ситуации, в которых США оказывались неспособны конвертировать свой большой внешнеполитический потенциал в реальное влияние, как это было в ходе событий "арабской весны" в Египте, кризисов 2010-х годов вокруг Ливии, Сирии, Украины, КНДР, Ирана, Венесуэлы, Нагорного Карабаха или в отношениях с Турцией. В названных случаях Государственный департамент и Агентство по международному развитию – одни из самых многочисленных и богатых внешнеполитических ведомств на планете – оказывались ограниченно эффективными или вовсе "умывали руки".

Настоящее исследование обращается к вопросу о фундаментальных проблемах конвертации внешнеполитического потенциала во влияние. Мы полагаем, что в случае с США проблемы сосредоточены вокруг трех ключевых особенностей американского внешнеполитического процесса.

Во-первых, после холодной войны внешняя политика США в гипертрофированной степени стала инструментом реализации внутриполитических целей. Географическая защищенность территории США и тяготение мировой экономики к американскому центру экономической мощи длительное время позволяли американским элитам не делать поправку на состояние внешней среды в своих внутренних делах. В интересах внутренней политики требовался быстрый внешнеполитический результат, который можно предъявить к очередным выборам. Такой подход исключал ведение сложных и кропотливых переговоров с неуступчивым партнером, делая санкции и игнорирование легким выходом. Политическая борьба в администрации привела к дезорганизации внешнеполитического процесса, на фоне которого значительный военный потенциал США повлек милитаризацию внешней политики.

Во-вторых, в американской внешней политике после холодной войны оказался нарушен баланс между реализмом и идеализмом в пользу последнего – избыточный нормативный акцент отмечался даже в повседневном внешнеполитическом планировании. Эпистемическое сообщество американских реалистов оказалось в меньшинстве в Государственном департаменте; его голос с трудом слышен даже в открытой внешнеполитической дискуссии. Такая ситуация приводила к эксцессам выдвижения США мнимых внешнеполитических целей, на достижение которых уходило непропорционально большое количество ресурсов.

В-третьих, в последние десятилетия внешнеполитическое сообщество США стало утрачивать культуру воспитания квалификационных навыков, необходимых для дипломатов. В результате смены приоритетов финансирования оказались недостаточно развиты регионоведческие и языковые компетенции сотрудников, тогда как акцент был сделан на развитие навыков проектной деятельности и нетипичных для дипломатии вопросах связей с общественностью. Процесс перманентной реформы ведомства сопровождался массовым выдвижением "политических назначенцев" на должности послов в ущерб

[1] Dempsey J. Syria, Ukraine, and the Failure of Western Diplomacy. – *Carnegie Europe*. 08.12.2016. URL: https://carnegieeurope.eu/strategiceurope/66386 (accessed 20.11.2020); Lynch C. U.S. Diplomatic Efforts Failing to Resolve Crisis in Ukraine. – *Foreign Policy*. 01.03.2014. URL: https://foreignpolicy.com/2014/03/01/u-s-diplomatic-efforts-failing-to-resolve-crisis-in-ukraine/ (accessed 20.11.2020); Mearsheimer J.J. Why the Ukraine Crisis Is the West's Fault. – *Foreign Affairs*. 18.08.2014. URL: https://www.foreignaffairs.com/articles/russia-fsu/2014-08-18/why-ukraine-crisis-west-s-fault (accessed 20.11.2020).

карьерным дипломатам. Среди сотрудников Госдепартамента стало модным публично проявлять политическую позицию, например, в виде демаршей несогласия с внешнеполитической линией или даже ее намеренным саботажем. Как следствие, стало прослеживаться снижение способности внешнеполитического ведомства США добиваться результата путем переговоров и, в целом, согласованно функционировать, достигая значимых национальных целей.

ПОДХОДЫ К ОЦЕНКЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ ВНЕШНЕЙ ПОЛИТИКИ

Задача оценки эффективности внешней политики сложна в силу закрытости процесса выработки внешнеполитического курса, отсутствия ясности в формировании мотивов и интересов конкретных действующих лиц, а также неоднозначности самих критериев успешности. Большинство исследований по этой теме фокусируется на процессе формирования внешнеполитического курса, а не на оценке достигнутых результатов.

В плоскости оценки эффективности внешней политики основной массив работ составляют статьи по материалам отдельных международных ситуаций или конкретных инструментов реализации внешней политики (например, военная сила эффективна для достижения внешнеполитических целей [Art 1996], а санкции – нет [Preeg 1999]; в большинстве таких ситуаций речь идет об отказе от дипломатии в пользу силового инструментария для достижения конкретных краткосрочных целей, нередко – в нарушение международного права). Распространены и технические подходы к анализу успешности внешней политики, которые ориентированы на факт достижения или провала изначально поставленных целей. При этом степень и цена их достижения не всегда принимаются в расчет при проведении анализа [Pape 1997].

Нормативный подход составляет отдельное направление оценки эффективности внешней политики. Эффективной такая политика будет считаться в случае достижения нормативных целей – поддержания добродетели, наказания нарушителя, реализации идеала и т.п. Причем будут оцениваться не только эпизоды действия, но и ситуации бездействия, а также методы достижения поставленных целей. По словам американского исследователя Кеннета Томпсона, при оценке последствий политических действий исследователь неизбежно делает оценочные суждения “морального толка”, независимо от того, осознает он это или нет; это в особенности верно для разрешения ситуаций войны и мира [Thompson 1967: 278].

Комплексно вопрос эффективности внешней политики может рассматриваться через призму реализации внешнеполитической стратегии. В такой постановке вопроса акцент делается на практическую логику, которая позволяет оценить соответствие выдвинутой цели национальным интересам и ее достижимость с точки зрения использования доступных ресурсов [Хрусталев 2008; Deibel 2007]. Такой подход к рассмотрению вопроса можно отнести к прагматичному пулу теорий. В русле этого подхода и будет развиваться наш дальнейший анализ.

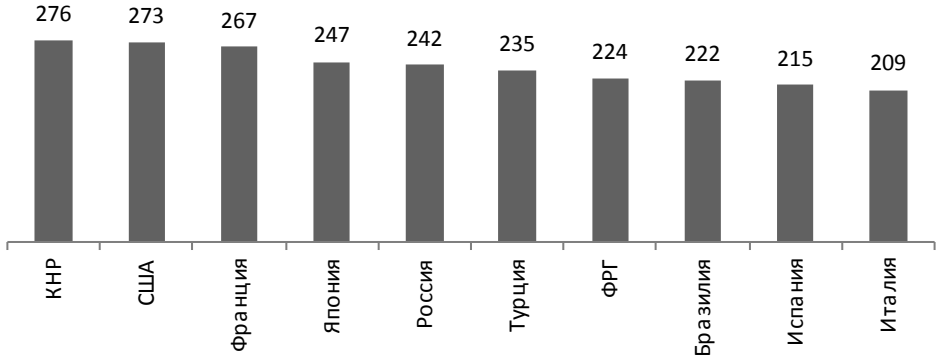
ИСТОКИ КРИЗИСА ВНЕШНЕПОЛИТИЧЕСКОГО ПРОЦЕССА В США

Десять стран мира имеют крупнейшую сеть зарубежных представительств, каждая из которых представлена более чем 200 посольствами, консульствами, постоянными миссиями и другими учреждениями. При этом США занимают вторую строчку по числу дипломатических учреждений с отставанием лишь на три позиции от лидера – КНР (см. рис. 1).

Рисунок 1 (Figure 1)

Количество дипломатических представительств ведущих стран за рубежом в 2019 году[2]

Number of Diplomatic Missions of Leading States Abroad, 2019



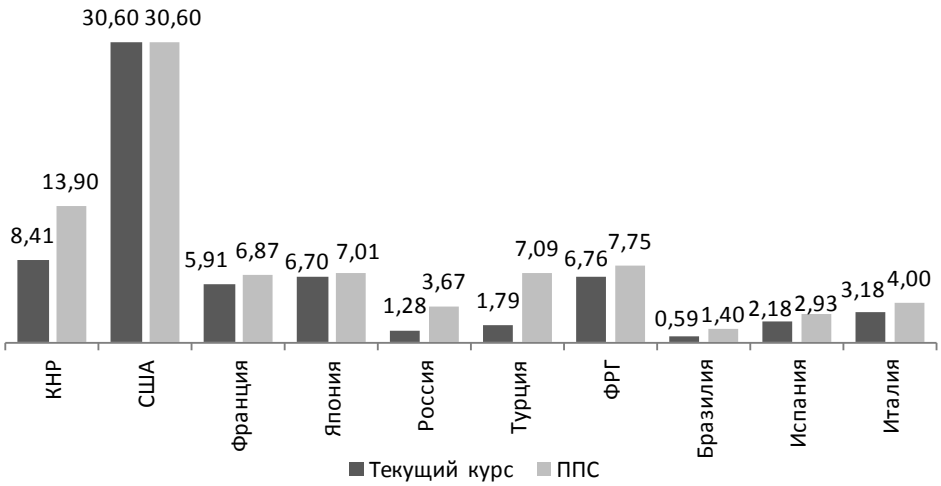
Источник: Lowy Institute. Global Diplomacy Index. 2019 Country Ranking. URL: https://globaldiplomacyindex.lowyinstitute.org/country_rank.html (accessed 20.11.2020).

Однако если обратиться к показателям государственного бюджета, выделяемого на внешнеполитические ведомства, между странами наблюдается значительный разрыв (см. рис. 2).

Рисунок 2 (Figure 2)

Бюджет внешнеполитических ведомств стран с наибольшим числом дипломатических представительств (млрд долл.)[3]

Ministries of Foreign Affairs Budgets for States with Largest Diplomatic Networks (USD bn)



[2] В данной статье представлена статистика для десяти стран, имеющих наибольшее число дипломатических миссий за рубежом.

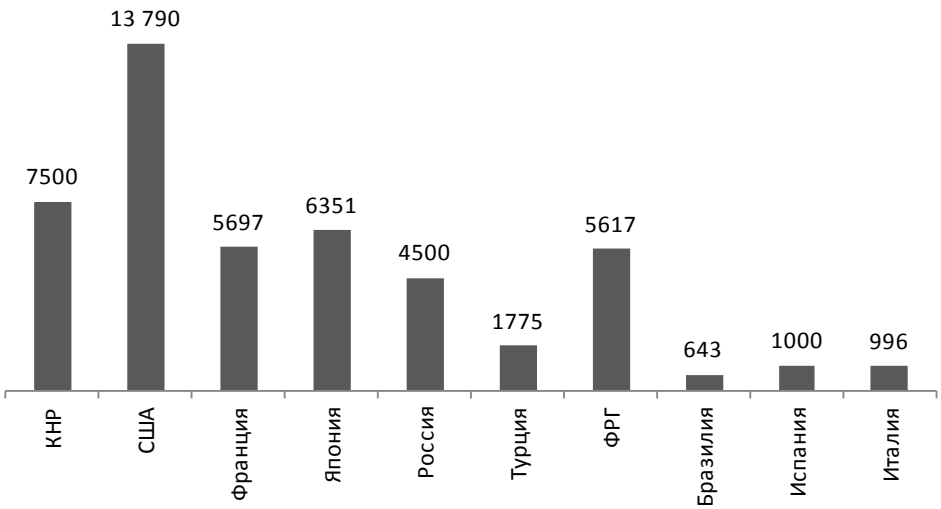
[3] Диаграмма подготовлена авторами на основе официальных источников; данные бюджета по ППС приведены на базе последних доступных расчетов Группы Всемирного банка.

Бюджет Госдепартамента как в абсолютном выражении, так и по паритету покупательной способности валют в несколько раз превышает соответствующие показатели КНР и Франции, которые поддерживают сопоставимую по масштабам дипломатическую сеть. При сходных параметрах дипломатической сети Россия и Бразилия оперируют кратно меньшими бюджетами. Эта диспропорция становится еще более очевидной при взгляде на количество дипломатических служащих (см. рис. 3). Здесь США удерживают уверенные лидерские позиции с показателем примерно в 13,8 тыс. человек (без учета сотрудников – граждан страны пребывания).

Рисунок 3 (Figure 3)

Число дипломатических служащих в странах с наибольшим количеством дипломатических представительств[4]

Number of Diplomatic Officials for States with Largest Diplomatic Networks



При очевидном отрыве первенства Госдепартамента от конкурентов с точки зрения финансирования и обеспеченности кадрами, у Соединенных Штатов отчетливее проявляется проблема конвертации внешнеполитического потенциала в фактическое влияние.

Основной причиной этого стал *гипертрофированно инструментальный характер внешней политики по отношению ко внутренней*. Географическая защищенность территории США вызвала к жизни ощущение имманентной безопасности, на которую не могут покуситься оппоненты: за исключением атаки на Перл-Харбор, территория США на протяжении всего XX в. до терактов 11 сентября 2001 г. не становилась объектом нападения внешних игроков. Это стимулировало нежелание сковывать свободу своих действий компромиссами и обязывающими договоренностями. В результате уверенного, но позднего вступления в круг великих держав Соединенные Штаты не получили классического европейского опыта конфликтов и сотрудничества, плодом которого является рассудительность в международных делах. В свою очередь, длительное доминирование в западном сообществе и опыт

[4] Диаграмма подготовлена авторами на базе официальных источников и экспертных оценок.

односторонних решений после окончания холодной войны привил США стойкую неприязнь к равенству и неверие в международные институты. США традиционно делают основную ставку на стратегию союзничества, избегая излишних обязательств в рамках постоянных альянсов в духе заветов первого президента США Дж. Вашингтона[5]. Таким образом, несмотря на ряд значимых достижений, полученных путем качественной дипломатической работы, политические элиты Соединенных Штатов не смогли преодолеть свое скептическое отношение к международной дипломатии (см., например, [Hook 2019; Fettweis 2018 и др.]). В американском обществе дипломатия традиционно воспринимается с недоверием в силу своего закрытого характера и даже как сфера, не требующая каких-либо особых профессиональных компетенций[6].

Американский историк Уолтер Рассел Мид выделяет четыре основные философии, которые, по его мнению, исторически неотделимы от формирования внешней политики США: рыночное реалистское гамильтонианство, моралистское вильсонианство, пацифистское джефферсонианство и популистское джексонианство[7]. По мнению Мида, именно последнее направление будет особенно значимо для американской внешней политики в XXI в. Джексонианство, сформировавшееся как философия глубинки и фронтира (“*folk community*”), основано на моральном кодексе, главное место в котором занимают честь, опора на собственные силы, равенство, индивидуализм, мужество (понимаемое как неприкосновенность Второй поправки к Конституции, гарантирующей право на ношение оружия), военная обязанность как священный долг и право на защиту и месть за “непозволительные преступления” (убийство, сексуальное насилие, растление малолетних и т.п.). Согласно этой философии, политические и моральные инстинкты американского общества разумны и им можно доверять; затраты на оборону являются одной из главных благодетелей правительства; и, хотя проблемы являются по своей природе сложными, их решения должны быть простыми (“...гордиевы узлы существуют для того, чтобы их разрубать”). Честь, забота о репутации и вера в военные институты играют здесь главенствующую роль, а поскольку международные отношения будут оставаться жестокой средой, то США “должны быть бдительны и хорошо вооружены” для защиты своих жизненных интересов. Именно подобные настроения в определенной части общества и истеблишмента позволяют США сохранять масштабы профессиональных вооруженных сил и заморского военного присутствия, превосходя всех своих конкурентов.

Изначальная ставка США на военное доминирование в западном полушарии способствовала абсолютизации собственной безопасности и нетерпимости к оппонентам в других регионах мира, которые в качестве рычага давления могли бы выдвинуть возможность поставить под угрозу безопасность США[8]. Активная позиция силовых ведомств во внешнеполитическом механизме, как и вера в возможность быстрого достижения конкретных политических целей

[5] The Avalon Project. *Washington’s Farewell Address, 1796*. URL: http://avalon.law.yale.edu/18th_century/washing.asp (accessed 21.11.2020).

[6] Freeman Ch. America’s Diplomatic Crisis. – *The American Conservative*. 16.06.2015. URL: https://www.theamericanconservative.com/articles/americas-diplomatic-crisis/ (accessed 21.11.2020).

[7] Mead W.R. The Jacksonian Tradition. – *The National Interest*. 01.12.1999. URL: https://web.archive.org/web/20110930185706/http://nationalinterest.org/article/the-jacksonian-tradition-939 (accessed 21.11.2020).

[8] Walt S.M. The State Department Needs Rehab. – *Foreign Policy*. 05.03.2018. URL: https://foreignpolicy.com/2018/03/05/the-state-department-needs-rehab/ (accessed 21.11.2020).

военными средствами, формированию которой не в последнюю очередь способствовало наличие разрыва в 15-20 раз между бюджетами Государственного департамента и Министерства обороны (см. рис. 4), подтолкнули американские элиты к решению внешнеполитических задач в Югославии, Афганистане, Ираке и Ливии в 1990-2000-х годах путем применения военного инструментария и пренебрежения к политическому процессу после окончания конфликта[9].

Рисунок 4 (Figure 4)

Бюджет Государственного департамента и Министерства обороны США (в процентах от общего бюджета)

Department of State and Department of Defense Budget (percent of overall budget)



Источник: The White House. Office of Management and Budget Historical Tables. URL: https://www.whitehouse.gov/omb/historical-tables/ (accessed 22.11.2020).

В конечном счете милитаризация американской дипломатии сопровождалась ослаблением дипломатического инструментария. Уильям Бернс, американский дипломат, заместитель государственного секретаря США в администрациях Дж. Буша – мл. и Б. Обамы, в своих мемуарах с грустью отмечает, что, на фоне доминирования США в период после окончания холодной войны и шока от событий 11 сентября, Соединенные Штаты "потеряли свою дипломатию", "обесценили дипломатический инструментарий" и "допустили атрофию ключевых [дипломатических] навыков", все чаще полагаясь на жесткую силу для достижения политических целей, "инвертируя роль силы и дипломатии" [Burns 2019: 389, 393].

В силу существующей в США конституционной системы сдержек и противовесов в стране сложился децентрализованный характер внешнеполитического процесса. И хотя функции выработки стратегии концентрируются в Белом доме, вокруг президента сформировался круг конкурирующих между собой советников, нередко использующих внешнеполитическую повестку дня для достижения внутриполитических целей. Приоритеты руководителей Госдепартамента,

[9] Suri J. The Long Rise and Sudden Fall of American Diplomacy. – *Foreign Policy*. 17.08.2019. URL: https://foreignpolicy.com/2019/04/17/the-long-rise-and-sudden-fall-of-american-diplomacy/ (accessed 21.11.2020).

Совета национальной безопасности и президентского Исполнительного офиса нередко входят в прямое противоречие друг с другом – ситуация напоминает конкуренцию идеологических платформ с акцентом на публичное позиционирование в среде отдельных групп электората, а не процесс выработки стратегии для достижения оптимального внешнеполитического результата. Кроме того, исполнительная власть находится в перманентном "спарринге" с законодателями в Конгрессе, позиция которых подвержена резким колебаниям в зависимости от всплесков общественного давления или организованных усилий профессиональных лоббистов. Многоголосие выражаемых участниками внешнеполитического процесса США интересов часто приводит к его дезорганизации. Особенно явно это проявляется в периоды обострения межпартийной борьбы, когда Белый дом и Конгресс саботируют внешнеполитические инициативы друг друга.

На этом фоне повышается автономия американских посольств и специальных представителей президента США, которые нередко заняты оторванным от национальных интересов дипломатическим творчеством[10]. Случается, что дипломатической деятельностью "на местах" занимается и Министерство обороны, которое не имеет для этого необходимых компетенций. Дезорганизация внешнеполитического процесса ведет к "кризису призвания" ведомств, отвечающих за внешнюю политику – прежде всего Госдепартамента, – которому отводится функциональное назначение по обслуживанию зарубежных визитов и международных связей по линии многосторонних организаций.

Второй ключевой причиной сложности конвертации внешнеполитического потенциала во влияние является *избыточный нормативно-ценностный акцент в процессе выработки и реализации американской внешней политики*. Предрасположенность к этому задают все еще значимые для внешнеполитической "особости" США (см., например, [Herring 2011; Jentleson 2013]) пуританские и протестантские корни американской политической традиции, в которой каждое противостояние окрашивается "манихейскими" тонами борьбы добра со злом. При этом доля реализма во внешнеполитической стратегии находится в прямой зависимости от масштабности вызова, крупнейшим из которых в американской истории была борьба с СССР в годы холодной войны. В борьбе с более слабым соперником американцы могут позволить себе эксцессы нерационального расходования ресурсов и даже постановки недальновидной цели. Политические элиты США фокусируются на надеждах и идеалах, поскольку уровень мощи и степень безопасности США все еще позволяют им преследовать нереалистичные цели, нередко – методами жесткой силы[11]. В этой связи патриарх американской дипломатии Дж. Кеннан отмечал "стойкую тенденцию формировать нашу политику по отношению к другим с тем, чтобы создать приятный образ самих себя, а не достичь реальных и крайне необходимых результатов в наших отношениях с другими" [Kennan 1984: VIII].

Траектория снижения реалистичности оценок международной среды и практичности постановок собственных внешнеполитических целей хорошо прослеживается в последние десятилетия по формулировкам главного стратегического документа США в сфере внешней политики – Стратегии национальной безопасности. Зрелое стратегическое видение Р. Рейгана постулировало,

[10] Miller A.D. The End of Diplomacy? – *Foreign Policy*. 03.02.2010. https://foreignpolicy.com/2010/02/03/the-end-of-diplomacy/ (accessed 22.11.2020).

[11] Walt S.M. What Would a Realist World Have Looked Like? – *Foreign Policy*. 08.01.2016. URL: https://foreignpolicy.com/2016/01/08/what-would-a-realist-world-have-looked-like-iraq-syria-iran-obama-bush-clinton/ (accessed 22.11.2020).

что стратегия "должна быть прочно укоренена в широких национальных интересах и целях, поддерживаться адекватным выделением ресурсов и интегрировать все аспекты национальной мощи для достижения национальных целей"[12]. Администрация Дж. Буша – ст. 1990 г. трезво оценивала, что поскольку масштабы интересов США и угрозы им зависят от конкретного региона, то "конкурирующие требования, бюджетные ограничения и улучшающийся климат по линии Восток – Запад, побуждают нас пересмотреть приоритеты"[13].

Однако уже в "Стратегии вовлечения и расширения" (1994) Б. Клинтона на волне эйфории от наступления "конца истории" безапелляционно говорится об укоренении по всему миру "главной американской ценности свободы" – "американское лидерство в мире еще никогда не было столь важным. Если мы будем проецировать наше лидерство за рубежом, мы сможем сделать Америку более безопасной и процветающей"[14].

Нормативно-ценностные оценки еще больше вытесняют прагматизм в доктринальных документах следующих администраций. В "Большой стратегии" Дж. Буша – мл. (2002), представленной Белым домом в "условиях военного времени", прямо постулируется, что "Соединенные Штаты обладают беспрецедентной и непревзойденной силой и влиянием в мире. Поддерживаемая верой в принципы свободы и ценности свободного общества, эта роль сопряжена с беспрецедентной ответственностью, обязательствами и возможностями. Великую силу этой нации необходимо использовать для достижения баланса сил, который способствует свободе"[15].

Хотя администрация Б. Обамы стремилась преодолеть негативные последствия "войны с террором", Стратегия 2010 г. по-прежнему содержала избыточно абстрактные формулировки, которые скорее походили на пожелания, чем на внешнеполитическую программу. В документе говорилось, что стратегия США "направлена на обновление американского лидерства [путем] опоры на внутренние источники силы, создавая при этом международный порядок, который сможет ответить на вызовы нашего времени"[16].

Ощущая потребность преодолеть нормативный перекос во внешней политике, администрация Д. Трампа предложила "стратегию принципиального реализма", "ориентирующегося на результаты, а не идеологию". Однако и эта версия стратегии содержала магистральную линию о том, что американские принципы являются "непреходящей силой добра в мире"[17].

Тенденция к нормативному уклону в оценке внешнеполитических интересов отмечается и в выступлениях первых лиц внешнеполитического ведомства США. С целью определения соотношения нормативных и субстантивных тезисов в посланиях госсекретарей США начиная с 1989 г., методами семан-

[12] Homeland Security Digital Library. *National Security Strategy of the United States [1987]*. URL: https://www.hsdl.org/?abstract&did=461552 (accessed 23.11.2020).

[13] National Security Strategy Archive. *National Security Strategy of the United States. March 1990.* URL: https://nssarchive.us/wp-content/uploads/2020/04/1990.pdf (accessed 23.11.2020).

[14] National Security Strategy Archive. *A National Security Strategy of Engagement and Enlargement. July 1994.* URL: https://nssarchive.us/wp-content/uploads/2020/04/1994.pdf (accessed 23.11.2020).

[15] National Security Strategy Archive. *The National Security Strategy of the United States of America. September 2002.* URL: https://nssarchive.us/wp-content/uploads/2020/04/2002.pdf (accessed 23.11.2020).

[16] National Security Strategy Archive. *National Security Strategy. May 2010.* URL: https://nssarchive.us/wp-content/uploads/2020/04/2010.pdf (accessed 23.11.2020).

[17] National Security Strategy Archive. *National Security Strategy of the United States of America. December 2017.* URL: http://nssarchive.us/wp-content/uploads/2020/04/2017.pdf (accessed 23.11. 2020).

тического анализа авторами был исследован массив внешнеполитических документов, включающих обращения кандидатов на должность госсекретаря к членам Конгресса[18], их программные статьи, опубликованные в ведущих аналитических изданиях[19], а также выступления по актуальным вопросам внешней политики США[20]. Авторы маркировали нормативные и субстантивные высказывания в каждом тексте (маркерами выступали такие опорные формулировки, как, например, “национальный интерес”, “нераспространение”,

[18] Nomination of James A. Baker III. – *Google Books*. URL: https://clck.ru/SKqjT (accessed 24.11.2020); Nomination of Warren M. Christopher to be Secretary of State. – *Google Books*. URL: https://clck.ru/SKqp8 (accessed 24.11.2020); Secretary of State-Designate Madeleine K. Albright. Prepared statement before the Senate Foreign Relations Committee. – *U.S. Department of State (archive)*. URL: https://1997-2001.state.gov/statements/970108a.html (accessed 24.11.2020); Confirmation Hearing by Secretary-Designate Colin L. Powell. – *U.S. Department of State (Archive)*. URL: https://2001-2009.state.gov/secretary/former/powell/remarks/2001/443.htm (accessed 24.11.2020); Opening Statement by Dr. Condoleezza Rice. – *U.S. Senate*. URL: https://www.foreign.senate.gov/imo/media/doc/RiceTestimony0501181.pdf (accessed 24.11.2020); Nomination To Be Secretary of State. Hillary Rodham Clinton. – *U.S. Department of State (Archive)*. URL: https://2001-2009.state.gov/r/pa/ei/rm/113814.htm (accessed 24.11.2020); Senator John Kerry’s opening statement at nomination hearing to be U.S. Secretary of State. – *U.S. Senate*. URL: https://www.foreign.senate.gov/press/chair/release/senator-john-kerrys-opening-statement-at-nomination-hearing-to-be-us-secretary-of-state- (accessed 24.11.2020); Nomination of Rex Tillerson to be Secretary of State. – *U.S. Congress*. URL: https://www.congress.gov/115/chrg/CHRG-115shrg24573/CHRG-115shrg24573.htm (accessed 24.11.2020); Statement for the Record before the U.S. Senate Committee on Foreign Relations. The Honorable Mike Pompeo. April 12, 2018. – *U.S. Senate*. URL: https://www.foreign.senate.gov/imo/media/doc/041218_Pompeo_Statement.pdf (accessed 24.11.2020).

[19] Albright M.K. The Testing of American Foreign Policy. – *Foreign Affairs*. URL: https://www.foreignaffairs.com/articles/china/1998-11-01/testing-american-foreign-policy (accessed 24.11.2020); Baker J.A. America in Asia: Emerging Architecture for a Pacific Community. – *Foreign Affairs*. URL: https://www.foreignaffairs.com/articles/asia/1991-12-01/america-asia-emerging-architecture-pacific-community (accessed 24.11.2020); Clinton H.R. Leading Through Civilian Power: Redefining American Diplomacy and Development. – *Foreign Affairs*. URL: https://www.foreignaffairs.com/articles/north-america/2010-11-01/leading-through-civilian-power (accessed 24.11.2020); Pompeo M.R. Confronting Iran. The Trump Administration’s Strategy. – *Foreign Affairs*. URL: https://www.foreignaffairs.com/articles/middle-east/2018-10-15/michael-pompeo-secretary-of-state-on-confronting-iran (accessed 24.11.2020); Powell C.L. A Strategy of Partnerships. – *Foreign Affairs*. URL: https://www.foreignaffairs.com/articles/2004-01-01/strategy-partnerships (accessed 24.11.2020); Rice C. Rethinking the National Interest: American Realism for a New World. – *Foreign Affairs*. URL: https://www.foreignaffairs.com/articles/2008-06-01/rethinking-national-interest (accessed 24.11.2020); Tepperman J. The Envoy. A Conversation with John Kerry. – *Foreign Affairs*. URL: https://www.foreignaffairs.com/interviews/2016-10-17/envoy (accessed 24.11.2020).

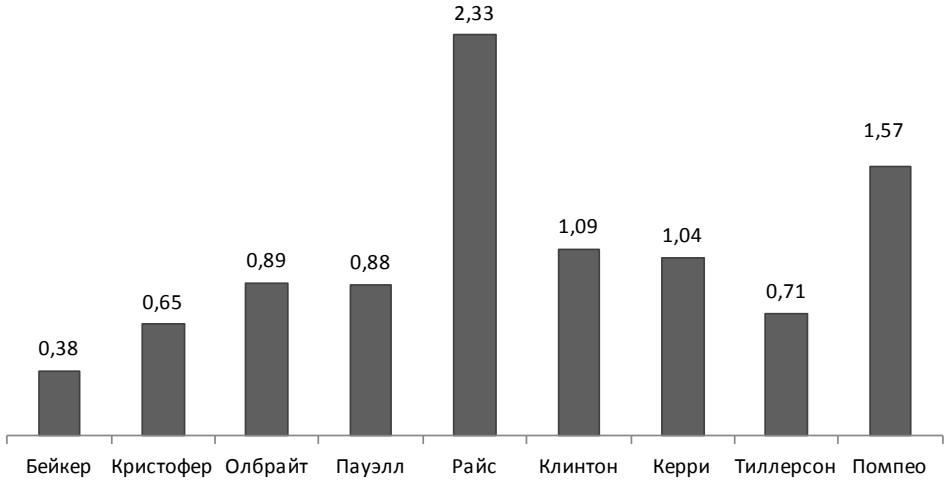
[20] 95/12/01: Testimony by Secretary of State Warren Christopher Before the Senate Committee on Foreign Relations. – *U.S. Department of State (Archive)*. URL: https://1997-2001.state.gov/regions/eur/bosnia/bossec4.html (accessed 24.11.2020); Baker J. A New Europe, A new Atlanticism: Architecture for a New Era. – *Carnegie Mellon University*. 12.12.1989. URL: http://digitalcollections.library.cmu.edu/awweb/awarchive?type=file&item=690688 (accessed 24.11.2020); Defining Our Relationship with India for the Next Century: An Address by U.S. Secretary of State Rex Tillerson. – *Center for Strategic and International Studies*. 18.10.2017. URL: https://www.csis.org/analysis/defining-our-relationship-india-next-century-address-us-secretary-state-rex-tillerson (accessed 24.11.2020); Clinton H.R. Foreign Policy Address at the Council on Foreign Relations. July 15, 2009. – *U.S. Department of State (Archive)*. URL: https://2009-2017.state.gov/secretary/20092013clinton/rm/2009a/july/126071.htm (accessed 24.11.2020); Kerry J. Address at the University of Virginia. February 20, 2013. – *U.S. Department of State (Archive)*. URL: https://2009-2017.state.gov/secretary/remarks/2013/02/205021.htm (accessed 24.11.2020); Pompeo M. A Force for Good: America Reinvigorated in the Middle East. – *U.S. Department of State*. 10.01.2019. URL: https://www.state.gov/a-force-for-good-america-reinvigorated-in-the-middle-east/ (accessed 24.11.2020); Rice C. Transformational Diplomacy. – *U.S. Department of State (Archive)*. 18.01.2006. URL: https://2001-2009.state.gov/secretary/rm/2006/59306.htm (accessed 24.11.2020); Secretary of State Madeleine K. Albright. Remarks and Q&A Session at Center for National Policy. Washington, D.C., January 13, 1998. – *U.S. Department of State (Archive)*. URL: https://1997-2001.state.gov/statements/1998/980113.html (accessed 24.11.2020); The President-Elect’s News Conference Announcing the Nomination of Colin L. Powell as Secretary of State. December 16, 2000. – *The American Presidency Project*. URL: https://www.presidency.ucsb.edu/documents/the-president-elects-news-conference-announcing-the-nomination-colin-l-powell-secretary (accessed 24.11.2020); Tillerson R. The U.S. and Europe: Strengthening Western Alliances. – *U.S. Mission to the OSCE*. 28.11.2017. URL: https://osce.usmission.gov/u-s-europe-strengthening-western-alliances/ (accessed 24.11.2020); Warren Ch. General Assembly Official Records. Fiftieth Session. 4th plenary meeting. Monday, 25 September 1995. – *United Nations*. URL: http://undocs.org/en/A/50/PV.4 (accessed 24.11.2020).

"демократизация", "права человека" и т.п.), подсчитывали их соотношение для конкретного документа и выводили агрегированный показатель для всех выступлений конкретного руководителя Госдепартамента (см. рис. 5). Анализ показывает, что с течением времени госсекретари США все более уверенно стали говорить на языке идей и ценностей, а их суждения по субстантивным вопросам все больше приобретали нормативную тональность. В то время как "образцом" реалистического подхода остается республиканец Джеймс Бейкер, особенно ярко выраженную склонность к нормативно-ценностной лексике во внешнеполитическом дискурсе демонстрировали госсекретари республиканских администраций Кондолиза Райс и Майкл Помпео. Примечательно, что все кандидаты на должность первого дипломатического лица государства в своих обращениях говорили о важности военной компоненты американской мощи в достижении внешнеполитических целей и сетовали на хроническое недофинансирование и недостаточную укомплектованность штата Госдепартамента.

Рисунок 5 (Figure 5)

Соотношение нормативных и субстантивных тезисов в обращениях госсекретарей США (1989-2020)

The Ratio of Substantial and Normative Arguments, U.S. Secretaries of State (1989-2020)



В результате среди политических элит в Вашингтоне сформировался и закрепился неформальный свод правил лидерского поведения, который укоренен в нормативной плоскости и требует от президента решительных действий в ситуации кризисов. Этот вязкий внешнеполитический консенсус часто сковывает свободу действий руководителей государства. В 2013 г. президент Б. Обама стал заложником собственных слов о недопустимости перехода за "красную линию" США в гражданской войне в Сирии в виде применения ОМУ, нарушение которой приведет к американскому вмешательству. Вследствие провокации ОМУ было применено в Сирии, и атрибуция пала на правительственные силы. Члены администрации США оказывали давление на Б. Обаму и активно выступали за военный ответ, утверждая, что отход от собственных заявлений ударит по имиджу США. Одним из главных лоббистов такого варианта политики был госсекретарь Джон Керри[21].

[21] Goldberg J. The Obama Doctrine. – *The Atlantic*. 01.04.2016. URL: https://www.theatlantic.com/magazine/archive/2016/04/the-obama-doctrine/471525/#1 (accessed 30.07.2020).

Третьей ключевой причиной сложности конвертации значительного внешнеполитического потенциала США во влияние является постепенная *утрата внешнеполитическим сообществом культуры воспитания квалификационных навыков, необходимых для дипломатической работы*. Указанное явление стало следствием снижения профессиональной квалификации американских послов, упадка языковой и страноведческой подготовки младших специалистов и высокой текучести кадров.

Важная особенность института госсекретаря, его заместителей и послов в США – необходимость утверждения каждой кандидатуры Сенатом, что превращает их в действующее лицо внутренней политики, апеллирующее к различным группам электората. В соответствии с §2688 Раздела 22 Кодекса США, кандидат, представленный на должность посла, должен обладать "четко продемонстрированными компетенциями для исполнения посольских обязанностей" и не может быть назначен на должность "в первую очередь в связи с финансовыми взносами в политические кампании"[22]. Однако к 2010-м годам более трети послов США за рубежом не были карьерными дипломатами и получили свои назначения по политически мотивированным причинам – чаще всего в связи с пожертвованиями в пользу президентской избирательной кампании (так делали 73% таких послов, среди карьерных дипломатов – всего 5%). При этом подобные назначения не сопровождались профессиональной переподготовкой. Начиная с 1980 г. лишь 48% политических назначенцев на должности послов имели профессиональный опыт в структурах, связанных с внешней политикой. Притом что 61% послов имеют компетенции, относящиеся к региону своей страны, лишь 17% имеют знания о стране назначения, ранее проживали или работали в ней [Scoville 2019]. Еще хуже дело обстоит на уровне высших руководителей Госдепартамента – от помощника госсекретаря и выше – начиная с 1975 г. процент карьерных дипломатов, занимавших эти должности, сократился вдвое (с 60% до 30%)[23].

В 2000-х годах в США начал ощущаться кризис подготовки специалистов по гуманитарным и социальным дисциплинам, включая международные отношения. Этот процесс характеризовался как негативными изменениями в академической среде – 30% исследователей-международников не владели каким-либо иностранным языком, а более 50% не использовали в своих исследованиях работы, опубликованные не на английском языке, – так и сокращением финансирования государственных программ, особенно в сфере региональных исследований. В 2013 г. Госдепартаментом была свернута программа углубленной языковой и культурной подготовки по российскому и постсоветскому направлению, затраты на которую были сопоставимы с закупкой всего двух крылатых ракет "Томагавк" [King 2015].

Недостатки фундаментальной подготовки не могли быть ликвидированы после приема новых кадров в Госдепартамент. Новым сотрудникам дипломатического корпуса предоставляется лишь пятинедельная ориентационная серия курсов. Американская дипломатическая служба, в отличие от военной карьеры, не подразумевает выделение достаточного времени на получение дополнительного образования. Если Пентагон отводит на образование и переподготовку своих специалистов в среднем до трети времени от периода работы в Министерстве, то Госдепартамент ориентирован, в первую очередь,

[22] Legal Information Institute. *22 U.S. Code § 2688.Ambassadors; Criteria Regarding Selection and Confirmation*. URL: https://www.law.cornell.edu/uscode/text/22/2688 (accessed 25.11.2020).

[23] The Academy of American Diplomacy. *American Diplomacy at Risk*. URL: https://www.academyofdiplomacy.org/publication/american-diplomacy-at-risk/ (accessed 25.11.2020).

на получение опыта через практику и менторство. Последнее затруднено тем, что половина дипломатического корпуса к концу 2010-х годов имела в активе менее десяти лет опыта[24]. О высокой текучести кадров говорит тот факт, что начиная с 2017 г. примерно четверть сотрудников дипломатической службы подали в отставку, включая 60% карьерных послов[25].

На деградацию дипломатической практики также повлияла слишком частая смена ключевых приоритетов Госдепартамента. В последние 20 лет "война с террором", "продвижение демократии", "трансформационная дипломатия", "умная сила", "дипломатия 3.0", "гибкая дипломатия", "редизайн Госдепартамента" и другие эксперименты руководителей ведомства сместили фокус внимания в подготовке кадров с регионоведческих, переговорных и языковых компетенций на коммуникационные навыки, публичную дипломатию[26] и проектную деятельность[27].

Избыточный нормативно-ценностный акцент во внешней политике и кризис подготовки реалистически мыслящих профессионалов приводит к эксцессам. Нередки ситуации, в которых внутри Госдепартамента образуется активная оппозиция собственному руководству, которая выступает с публичными заявлениями[28]. Такие действия выходят за рамки существующего в Госдепартаменте с 1971 г. официального канала для выражения несогласия с политикой ведомства, поскольку находят свое выражение в утечках в прессу внутренних документов, открытых письмах, публикациях в ведущих СМИ и увольнениях по "морально-этическим причинам"[29]. Нередко в ходе эскапад оппозиционно настроенные дипломаты выступали с призывами к применению военной силы, фактически расписываясь в своей неспособности достичь результатов путем переговоров. В июне 2016 г. группа анонимных служащих Госдепартамента подготовила и допустила утечку меморандума, призывавшего Белый дом к "благоразумному использованию силы" в Сирии[30]. В ходе правления администрации Трампа в среде профессиональной бюрократии

[24] Bruen B. America's Diplomatic Corps is Being Depleted under Trump, and that Could Cause Serious Problems for US Foreign Policy. – *Business Insider.* 18.02.2020. URL: https://www.businessinsider.com/declining-number-us-foreign-service-diplomats-trump-worrying-america-security-2020-2 (accessed 25.11.2020); Hutchings F., Suri J. The Making of an Effective Diplomat: A Global View. – *The Foreign Service Journal.* 01.12.2017. URL: http://www.afsa.org/making-effective-diplomat-global-view (accessed 25.11.2020); Schake K. The State Department's Dysfunction Predates Pompeo. – *Bloomberg.* 31.07.2020. URL: https://www.bloomberg.com/opinion/articles/2020-01-31/the-state-department-was-dysfunctional-before-pompeo-took-over (accessed 25.11.2020).

[25] Burns W.J., Thomas-Greenfield L. The Transformation of Diplomacy: How to Save the State Department. – *Foreign Affairs.* 23.09.2020. URL: https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2020-09-23/diplomacy-transformation (accessed 25.11. 2020).

[26] Legal Information Institute. *22 U.S. Code § 2732. Public Diplomacy Responsibilities of the Department of State.* URL: https://www.law.cornell.edu/uscode/text/22/2732 (accessed 25.11.2020).

[27] См., например, Leading through Civilian Power: The First Quadrennial Diplomacy and Development Review. – *U.S. Department of State (Archive)*. URL: https://2009-2017.state.gov/documents/organization/153142.pdf (accessed 25.11.2020).

[28] Oberdorfer D. U.S. aide Resigns over Balkan Policy. – *The Washington Post.* 26.08.1992. URL: https://clck.ru/SKsXo (accessed 25.11.2020).

[29] U.S. Diplomat's Letter of Resignation. – *The New York Times.* 27.02.2003. URL: https://www.nytimes.com/2003/02/27/international/us-diplomats-letter-of-resignation.html (accessed 25.11.2020); Wright A., Brown J., Kiesling B. Why We Said No: Three Diplomats' Duty. – *Huffpost.* 20.03.2008. URL: https://www.huffpost.com/entry/why-we-said-no-three-dipl_b_92488 (accessed 25.11.2020).

[30] Landler M. 51 U.S. Diplomats Urge Strikes Against Assad in Syria. – *The New York Times.* 16.06.2016. URL: https://www.nytimes.com/2016/06/17/world/middleeast/syria-assad-obama-airstrikes-diplomats-memo.html (accessed 25.11.2020).

даже считалось допустимым намеренно дезинформировать президента, например, о количестве дислоцированных в Сирии американских солдат[31].

В результате чрезмерного акцентирования нормативно-ценностных установок и падения уровня подготовки фокус внимания Госдепартамента сместился с прагматичной защиты национальных интересов на публичную дипломатию и проектную работу. Общие расходы на публичную дипломатию в США демонстрируют стабильный ежегодный рост и согласно последней официальной статистике составляют около 2,2 млрд долл.[32] Эти новые акценты американской дипломатической практики закономерно вызывали трения с Россией на постсоветском пространстве, поскольку одновременно с увеличением участия во внутриполитической жизни государств, американская дипломатия утрачивает реализм и способность к переговорам по трудным вопросам.

Находятся ли эти проблемы в числе приоритетов руководства Государственного департамента, и способна ли реорганизация качественным образом повлиять на эффективность внешнеполитического процесса США?

ПОПЫТКИ РЕФОРМ ГОСУДАРСТВЕННОГО ДЕПАРТАМЕНТА США ПОСЛЕ ОКОНЧАНИЯ ХОЛОДНОЙ ВОЙНЫ

Идея реформы внешнеполитического ведомства США циркулировала в Вашингтоне достаточно долгое время. По мнению американских исследователей, отправной точкой оценки, своего рода "золотым стандартом" внешнеполитического процесса являлись практики, сложившиеся в правление администрации Дж. Буша – ст. Эта система характеризовалась слаженной работой вертикальной системы консультаций и эффективным взаимодействием с элементами конкуренции трех основных фигур внешнеполитического процесса – советника по вопросам национальной безопасности Б. Скоукрофта, госсекретаря Дж. Бейкера и министра обороны Р. Чейни [Daalder, Destler 2009; Gans 2019].

С окончанием холодной войны Госдепартамент начинает расширять зону своей ответственности – географической и функциональной. Новые ориентиры внешнеполитического ведомства явственно начинают проявляться в период президентства Б. Клинтона. Хотя государственные секретари Уоррен Кристофер (1993-1997) и Мадлен Олбрайт (1997-2001) не предложили революционной реорганизации своего министерства, их шаги были нацелены на решение умозрительной проблемы "чрезмерной концентрации на классической системе двустороннего взаимодействия" с другими государствами. Чтобы исправить этот "перекос", были созданы новые бюро по функциональному признаку, которые должны были отвечать на трансформацию системы международных отношений. Однако на фоне перетока ряда функций в пользу других ведомств, реорганизация структуры Госдепартамента начала приводить к кризису управляемости – дублированию ответственности и конкуренции подразделений, каждое из которых опиралось на собственную экспертизу. По

[31] Williams K.Bo. Outgoing Syria Envoy Admits Hiding US Troop Numbers; Praises Trump's Mideast Record. – *Defense One*. 12.11.2020. URL: https://www.defenseone.com/threats/2020/11/outgoing-syria-envoy-admits-hiding-us-troop-numbers-praises-trumps-mideast-record/170012/ (accessed 25.11.2020).

[32] United States Advisory Commission on Public Diplomacy. *Comprehensive Annual Report on Public Diplomacy & International Broadcasting: Focus on FY 2018 Budget Data*. URL: https://www.state.gov/wp-content/uploads/2020/01/2019-ACPD-Annual-Report.pdf (accessed 25.11.2020).

мнению И. Даалдера и Дж. Линдсея, это привело к формированию культуры перекладывания ответственности[33].

Шок от терактов 11 сентября 2001 г. принес новый фокус в работу Госдепартамента – от содействия глобализации к "борьбе с террором". Поскольку внешняя политика Дж. Буша – мл. была ориентирована на предотвращение новых терактов на территории США, "Инициатива по дипломатической готовности" госсекретаря К. Пауэлла ключевое внимание уделяла вопросам безопасности иностранных представительств и их модернизации для предотвращения возможных террористических атак, а также пересмотру визовой политики[34]. На фоне военных операций в Афганистане и Ираке усилились позиции Министерства обороны, ЦРУ, Министерства внутренней безопасности и АНБ.

После прихода в Госдепартамент К. Райс выдвинула проект реформы под названием "Трансформационная дипломатия", ставший кульминацией прогрессистского подхода по реорганизации других стран. Государственный департамент должен был переориентироваться на решение задач государственного строительства и развития стабильных демократических институтов в оккупированных США странах. Это требовало дальнейшей технологической модернизации ведомства и привития сотрудникам новых навыков. Была поставлена задача подготовки такого типа дипломатов, которые были бы способны строить отношения с новыми элитами "трансформированных" стран. В 2009 г. на фоне роста бюджета министерства, были дополнительно запрошены средства на открытие 1 400 новых позиций в Госдепартаменте и Агентстве по международному развитию[35]. Эти меры сопровождались наступательным подходом администрации к решению международных вопросов. И хотя Госдепартамент провел большую работу по мобилизации международной антитеррористической коалиции, односторонние действия американской администрации нанесли такой удар по репутации США, что сменившему Дж. Буша – мл. президенту Б. Обаме была вручена Нобелевская премия мира за одно только обещание отойти от этой практики.

Администрация Б. Обамы принялась в очередной раз определять миссию Госдепартамента. Выдвижение приоритета "поворота на Восток" подразумевало перемещение военного потенциала, экономической и дипломатической активности США в зону АТР. Госсекретарь Х. Клинтон инициировала проект "Дипломатия 3.0", который ставил целью подготовить дипломатов, владеющих языковыми и организационными компетенциями для работы в пограничных с Китаем странах Азии. Также планировалось увеличить штат дипломатического корпуса на 25%. Притом что на языковую подготовку потребуются годы, на момент ухода Х. Клинтон со своего поста планы по увеличению количества штата были выполнены только наполовину[36]. Чувствительными ударами по

[33] Daalder I.H., Lindsay J.M. How to Revitalize a Dysfunctional State Department. – *Brookings Institution*. 01.03.2001. URL: https://www.brookings.edu/articles/how-to-revitalize-a-dysfunctional-state-department/ (accessed 26.11.2020); U.S. Department of State (Archive). *History of the Department of State During the Clinton Presidency* (1993-2001). URL: https://2001-2009.state.gov/r/pa/ho/pubs/8517.htm (accessed 26.11.2020).

[34] U.S. Department of State (Archive). *Transforming the Department of State*. URL: https://2001-2009.state.gov/m/rls/22262.htm (accessed 26.11.2020).

[35] U.S. Department of State (Archive). *Remarks on Transformational Diplomacy*. URL: https://2001-2009.state.gov/secretary/rm/2008/02/100703.htm (accessed 26.11.2020).

[36] U.S. Department of State (Archive). *Arrival at the Department of State*. URL: https://2009-2017.state.gov/secretary/20092013clinton/rm/2009a/01/115262.htm (accessed 26.11.2020); U.S. Department of State (Archive). *FY 2009 Department of State Agency Financial Report*. URL: https://2009-2017.state.gov/s/d/rm/rls/perfrpt/2009/html/135567.htm (accessed 26.11.2020); U.S. Department of State (Archive). *Nomination Hearing to Be Secretary of State*. URL: https://2009-2017.state.gov/secretary/20092013clinton/rm/2009a/01/115196.htm (accessed 26.11.2020).

репутации Госдепартамента в эти годы стало обострение ситуации в Египте, где США метались между поддержкой народных масс и сохранением региональной стабильности, и Ливии – где в результате инициированного Вашингтоном свержения М. Каддафи воцарился хаос, приведший к гибели посла США.

Новый госсекретарь Дж. Керри заявил о необходимости развития Госдепартамента в сторону "большей динамичности и гибкости" для урегулирования множащихся кризисов и продвижения экономических интересов США. Были инициированы меры по цифровизации консульской службы и обработке поступающих данных с мест[37]. Крупное внешнеполитическое достижение этого периода – "ядерная сделка" с Ираном, которая стала одним из последних достижений классической дипломатии. Однако уже обсуждая ситуацию вокруг Сирии в 2013 г., Б. Обама чуть не сделал ту же ошибку, что и в Ливии, в последний момент отказавшись от военного решения, к которому его подталкивал Дж. Керри, в ходе прогулки у Белого дома. Политико-дипломатический провал на Украине и безрассудная линия в отношении интересов России привели к глубокому кризису в Восточной Европе и ухудшили для США стратегическую перспективу отношений в треугольнике Вашингтон – Пекин – Москва.

Несмотря на порывистый характер правления Д. Трампа, в основе мироощущения новой администрации лежала мысль о том, что американский внешнеполитический активизм необходимо сокращать, поскольку он не обоснован национальными интересами. Д. Трамп, помимо желания осуществить "крестовый поход" против вашингтонской бюрократии, также ориентировался на американское общественное мнение. В США с момента окончания холодной войны процент людей, считавших, что страна "слишком много" тратит на иностранную помощь, составлял 60%[38], в то время как среди целевого электората Д. Трампа было распространено мнение, что США делает слишком много для решения мировых проблем (54%), свободная торговля наносит ущерб США (67%), а иммиграция ложится тяжелым бременем на страну (69%)[39]. Избиратели, представляющие правый спектр, были склонны полагать, что США необходимо сконцентрироваться на собственных проблемах (62%)[40].

Главными идеологемами нового госсекретаря Р. Тиллерсона были логичность и обоснованность принимаемых решений, а также эффективность, понимаемая им, как бизнесменом, в системе координат "издержки и результаты"[41]. Тиллерсон планировал финансировать лишь те программы, ор-

[37] U.S. Department of State (Archive). *The Quadrennial Diplomacy and Development Review. Executive Summary*. URL: https://2009-2017.state.gov/documents/organization/241430.pdf (accessed 26.11.2020).

[38] Gallup. *U.S. Position in the World.* URL: https://news.gallup.com/poll/116350/position-world.aspx (accessed 27.11.2020); Norris, John. Special Feature: A history of American Public Opinion on Foreign Aid. – *Devex*. 15.08.2017. URL: https://www.devex.com/news/special-feature-a-history-of-american-public-opinion-on-foreign-aid-90732 (27.11.2020).

[39] Pew Research Center. *Trump Supporters Differ from Other GOP Voters on Foreign Policy, Immigration Issues*. URL: https://www.pewresearch.org/fact-tank/2016/05/11/trump-supporters-differ-from-other-gop-voters-on-foreign-policy-immigration-issues/ (accessed 27.11.2020).

[40] Pew Research Center. *Those on Political Right More Likely to Favor Focusing on Domestic Issues*. URL: https://www.pewresearch.org/fact-tank/2016/06/14/where-americans-and-europeans-agree-disagree-on-foreign-policy/pg_16-06-10_useuroisolationism-dot-plot/ (accessed 27.11.2020).

[41] U.S. Congress. *Nomination of Rex Tillerson to be Secretary of State*. URL: https://www.congress.gov/115/chrg/shrg24573/CHRG-115shrg24573.htm (accessed 27.11.2020).

ганизации и проекты, которые отвечают стратегическим целям США[42]. Составляющей реорганизации стал временный запрет на прием новых кадров и членов семей дипломатов в диппредставительствах за рубежом[43], что было крайне болезненно воспринято сотрудниками Госдепартамента. Р. Тиллерсон также сократил количество специальных посланников и спецпредставителей почти в два раза[44]. Причины этих решений коренились в осознании нарастающей слабости Госдепартамента и в понимании невозможности работы "по-старому" в условиях предстоящего сокращения бюджета[45].

Первым шагом нового госсекретаря стал набор собственной команды советников: значительно увеличивался штат непосредственных помощников госсекретаря. В нем отсутствовали карьерные дипломаты, что могло свидетельствовать о недоверии Р. Тиллерсона по отношению к бюрократии[46]. Американские СМИ публиковали утечки, которые содержали детали плана реструктуризации подразделений Госдепартамента и системы отчетности с целью повышения эффективности работы[47].

Для проведения аудита своего ведомства Р. Тиллерсон привлек частную консалтинговую компанию "*Insigniam*". Согласно проведенному компанией опросу, большинство сотрудников беспокоила неопределенность миссии и неочевидность позиции, которую министерство занимало среди прочих ведомств внешнеполитического процесса; присутствовало недоверие по отношению к новой администрации и руководству министерства; выражалось опасение, что организационные изменения и урезание бюджета негативно повлияют на работу ведомства; отмечался общий управленческий кризис, а также наличие культуры труда, которая заключалась в выполнении поставленных задач "общепринятым образом" и избегании ошибок и рисков любой ценой[48]. Прессой информация подавалась так, что в знак протеста из 75 тысяч сотрудников Госдепартамента и Агентства по международному развитию примерно половина не отреагировала на опрос[49].

На фоне постоянных утечек, саботажа со стороны бюрократии и, что немаловажно, деградации взаимоотношений госсекретаря с Д. Трампом были пересмотрены первоначальные амбициозные планы по реорганизации: акцент

[42] The White House. *America First: A Budget Blueprint to Make America Great Again*. URL: https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/11/2018_blueprint.pdf (accessed 27.11.2020).

[43] The White House. *Memorandum of January 23, 2017.* URL: https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/presidential-memorandum-regarding-hiring-freeze/ (accessed 27.11.2020).

[44] Lynch C., Gramer R. State Department Reorganization Eliminates Climate, Muslim and Syria Envoys. – *Foreign Policy*. 29.08.2017. URL: https://foreignpolicy.com/2017/08/29/state-department-reorganization-eliminates-climate-muslim-and-syria-envoys/ (accessed 27.11.2020).

[45] U.S. Department of State. *Press Availability with Japanese Foreign Minister Fumio Kishida*. URL: https://preview.state.gov/press-availability-with-japanese-foreign-minister-fumio-kishida/ (accessed 27.11.2020).

[46] Gramer R., de Luca D., Lynch C. How the Trump Administration Broke the State Department. – *Foreign Policy.* 31.07.2017. URL: https://foreignpolicy.com/2017/07/31/how-the-trump-administration-broke-the-state-department/ (accessed 27.11.2020).

[47] Toosi N. Rex Tillerson's $12 Million Army of Consultants. – *Politico.* 05.04.2018. URL: https://www.politico.com/story/2018/04/05/tillerson-state-department-consultants-503557 (accessed 27.11.2020).

[48] Brookings Institutions. U.S. Department of State LISTENING REPORT *For the U.S. Department of State & U.S. Agency for International Development.* URL: https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2017/09/gs_20170927_dos__usaid_listening_report_2017.pdf (accessed 27.11.2020).

[49] Gramer R., de Luca D., Lynch C. How the Trump Administration Broke the State Department. – *Foreign Policy.* 31.07.2017. URL: https://foreignpolicy.com/2017/07/31/how-the-trump-administration-broke-the-state-department/ (accessed 27.11.2020).

был смещен в сторону технологических новаций, модернизации "глобального присутствия" и "операционной эффективности"; экономия бюджета предусматривалась в более скромном, чем планировалось изначально, размере 5-10 млрд долл. в течение ближайших пяти лет[50].

Впрочем, и этим планам не суждено было сбыться. В марте 2018 г. Д. Трамп объявил о том, что директор ЦРУ М. Помпео заменит Р. Тиллерсона на посту госсекретаря. Реформа Госдепартамента, которая запомнилась, в первую очередь, сокращением штата сотрудников на 2%, была прекращена вместе с уходом Тиллерсона[51]. Однако карьерные дипломаты жаловались, что внешнеполитическому ведомству был нанесен ощутимый урон[52].

М. Помпео объявил о намерении прекратить мораторий на прием на работу новых сотрудников, а также улучшить моральное состояние штата и эффективность Госдепартамента[53]. Единственным шагом по реорганизации стало слияние близких по функционалу Бюро по связям с общественностью и Бюро международных информационных программ[54].

После увольнения Советника по нацбезопасности Дж. Болтона, М. Помпео стал наиболее влиятельным и лояльным президенту членом Совета национальной безопасности. Преимущественно демократический по взглядам кадровый состав Госдепартамента с трудом терпел своего руководителя и тот отвечал взаимностью. В СМИ начали поступать типичные сообщения – жалобы на профессиональный климат, уход карьерных специалистов, неэтичное отношение к подчиненным и конфликты с журналистами[55]. Сложившуюся в министерстве ситуацию даже окрестили "новым маккартизмом"[56]. Группа дипломатов, включая экс-посла США на Украине М. Йованович, приняла участие в слушаниях Конгресса по делам, направленным против президента Д. Трампа[57] (при этом дипломаты жаловались на отсутствие поддержки со стороны руководства, в том числе – в ходе последовавших "гонений" со стороны Белого дома). Этот период, вероятно, войдет в историю США как кульминация дезорганизации внешнеполитического процесса.

[50] Redesign Overview. Capitol Hill Brief. – *Politico.* URL: https://www.politico.com/f/?id=0000015e-9ba1-d079-a3fe-dba553640001 (accessed 27.11.2020).

[51] The American Foreign Service Association. *Foreign Service Statistics.* URL: http://www.afsa.org/foreign-service-statistics (accessed 28.11.2020).

[52] См., например, U.S. Department of State. *Review of the Effects of the Department of State Hiring Freeze.* URL: https://www.stateoig.gov/system/files/isp-i-19-23.pdf (accessed 28.11.2020); U.S. Government Accountability Office. *Department of State: Integrated Action Plan Could Enhance Efforts to Reduce Persistent Overseas Foreign Service Vacancies.* URL: https://www.gao.gov/assets/700/697281.pdf (accessed 28.11.2020).

[53] Gramer R. Pompeo Lifts Hiring Freeze at State Department. – *Foreign Policy*. 15.05.2018. URL: https://foreignpolicy.com/2018/05/15/pompeo-lifts-hiring-freeze-on-state-department-diplomacy-tillerson-restore-diplomats-swagger-tackle-low-morale/ (accessed 28.11.2020).

[54] Morello C. State Department to Take a Step into the Digital Age in Effort to Counter Disinformation. – *The Washington Post.* 12.04.2019. URL: https://clck.ru/SKw2g (accessed 28.11.2020).

[55] U.S. Department of State. *Review of Allegations of Politicized and Other Improper Personnel Practices Involving the Office of the Secretary*. URL: https://www.stateoig.gov/system/files/esp-20-01-public.pdf (accessed 28.11.2020); Pompeo Berates an NPR Reporter. Then Trump Menaces NPR. – *The Washington Post.* 28.01.2020. URL: https://clck.ru/SKw4v (accessed 28.11.2020).

[56] Burns W.J. The Demolition of U.S. Diplomacy. – *Foreign Affairs.* 14.10.2019. https://www.foreignaffairs.com/articles/2019-10-14/demolition-us-diplomacy (accessed 28.11.2020).

[57] Grammer R., Lynch C., Tamkin E. Fear and Loathing at Pompeo's State Department. – *Foreign Policy.* 01.11.2019. URL: https://foreignpolicy.com/2019/11/01/impeachment-ukraine-fear-and-loathing-pompeo-state-department/ (accessed 28.11.2020).

Обзор нескольких попыток реформы Госдепартамента в последние три десятилетия (см. табл.) позволяет сделать ряд выводов. Ключевая проблема дезорганизации внешнеполитического процесса была оставлена без внимания всеми президентскими администрациями. Каждый новый госсекретарь излагал собственную миссию, которая требовала организационных изменений и времени на реализацию. Поэтому ни одна из начатых реформ не была исполнена в полной мере и создала собственные побочные проблемы. Все госсекретари говорили о приоритете подготовки кадров, однако значительный упор делался на развитие управленческих и лидерских качеств. Значение регионоведческой и языковой экспертизы при этом снижалось.

Кроме Р. Тиллерсона, в программах всех госсекретарей присутствовал сильный нормативный акцент в вопросе определения миссии Госдепартамента и места США в мире. Излишне идеологизированный угол зрения мог повлиять на реалистичность поставленных задач и определение верного круга внешнеполитических проблем. В США усилился акцент на силовую дипломатию, а доля послов, назначенных по политическим мотивам, в годы президентства Д. Трампа достигла 40%.

Проблема внешней политики США, таким образом, состоит не в реорганизации внешнеполитического ведомства, а в избыточной идеологизации, вмешательстве внутриполитической борьбы в стратегическое целеполагание, неверной ставке на силовой инструментарий и кадровых трудностях, усугубляющихся на фоне дезорганизации внешнеполитического процесса. Иными словами, в случае с США условием проведения эффективной внешней политики является решение проблем централизации процесса выработки и принятия решений, избегание их политизации и поддержка реализации решений квалифицированными переговорщиками, владеющими региональной специализацией.

Таблица (Table)

Приоритеты работы Государственного департамента США при разных госсекретарях[58]

Priorities of U.S. State Department under various Secretaries of State

Президент	Госсекретарь	Нарративы, приоритеты, ресурсы
Джордж Буш – ст.	Джеймс Бейкер	**Ключевой нарратив:** Понимание мира с целью его изменения, где это необходимо **Приоритеты:** 1. “Реалистичное” американское лидерство в новых условиях 2. Поддержка свободных рынков и новых демократий 3. Происходящие трансформации в “коммунистическом мире” 4. Технологический прогресс и новые тенденции в сфере безопасности **Ресурсы:** 1. Реалистичная оценка международных ситуаций 2. Здоровые взаимоотношения исполнительной и законодательной власти 3. Квалификация сотрудников

[58] Таблица составлена на основе полных текстов стенограмм слушаний по утверждению кандидатур госсекретарей в Конгрессе США, приветственных обращений госсекретарей к персоналу Госдепартамента при первом посещении министерства в официальном статусе, а также программ развития Госдепартамента, речь о которых шла выше.

Продолжение таблицы

Президент	Госсекретарь	Нарративы, приоритеты, ресурсы
Билл Клинтон	Уоррен Кристофер	**Ключевой нарратив:** Открытые рынки и открытые общества **Приоритеты:** 1. Экономическая безопасность 2. Военная мощь как составляющая успеха дипломатии 3. Выработка нового внутригосударственного консенсуса по вопросу внешней политики США 4. Адаптация бюрократической структуры Госдепартамента под новые реалии времени **Ресурсы:** 1. Совершенствование подходов к решению задач 2. Повышение эффективности политического процесса 3. Реформирование структуры Госдепартамента 4. Улучшение качества управления программами
	Мадлен Олбрайт	**Ключевой нарратив:** Дипломатия как первая линия обороны **Приоритеты:** 1. Развитие союзнических отношений США 2. Укрепление “нового демократического мирового порядка” 3. Поддержка развивающихся стран 4. Государства, бросающие вызовы новому порядку **Ресурсы:** 1. Обеспечение достаточного уровня финансирования 2. Программы развития кадров 3. Эффективное управление министерством и взаимодействие его офисов
Джордж Буш – мл.	Колин Пауэлл	**Ключевой нарратив:** Инициатива по дипломатической готовности **Приоритеты:** 1. Укрепление и расширение лагеря демократических стран 2. Поддержка и развитие альянсов 3. Поддержка оборонных инициатив дипломатическими усилиями 4. Дипломатическая поддержка антитеррористической коалиции и “Коалиции желающих” (после 11 сентября 2001 года) **Ресурсы:** 1. Наем новых сотрудников и повышение квалификации действующих 2. Улучшение отношений с Конгрессом 3. Технологическая модернизация
	Кондолиза Райс	**Ключевой нарратив:** Трансформационная дипломатия **Приоритеты:** 1. Поддержка политики государственного строительства и демократического развития стран 2. Восстановление прежнего уровня авторитета США 3. Технологическая модернизация Госдепартамента 4. Плотная кооперация по реализации совместных программ с Министерством обороны **Ресурсы:** 1. Госдепартамент как учреждение по национальной безопасности 2. Подготовка качественно новых специалистов, работающих за гранью традиционного понимания дипломатии 3. Иностранная помощь для целевой поддержки программ развития стран

Окончание таблицы

Президент	Госсекретарь	Нарративы, приоритеты, ресурсы
Барак Обама	Хиллари Клинтон	**Ключевой нарратив:** Дипломатия 3.0 **Приоритеты:** 1. Обеспечение безопасности граждан 2. Международная экономическая безопасность 3. Упрочнение позиций США в качестве международного лидера 4. Расширение территории демократий **Ресурсы:** 1. Увеличение количества дипломатических служащих 2. Улучшение языковых и профессиональных компетенций персонала 3. Международные программы развития
	Джон Керри	**Ключевой нарратив:** Динамичность и аджайл **Приоритеты:** 1. Инклюзивный экономический рост 2. Открытые демократические общества 3. Борьба с насильственным экстремизмом 4. Решение проблемы изменения климата **Ресурсы:** 1. Информационная и технологическая модернизация 2. Инновационные подходы к решению задач и управлению 3. Стратегическое планирование и управление эффективностью
Дональд Трамп	Рекс Тиллерсон	**Ключевой нарратив:** Редизайн Госдепартамента **Приоритеты:** 1. Утверждение американского лидерства 2. Качественное реагирование на быстро меняющиеся условия во всех частях мира 3. Безопасность сотрудников министерства **Ресурсы:** 1. Кадры 2. Эффективное использование талантов и средств 3. Эффективность через реформу бюрократии и традиций
	Майкл Помпео	**Ключевой нарратив:** “Вернем задор” **Приоритеты:** 1. Защита американской исключительности 2. Диалог с партнерами и противниками (когда необходимо) 3. Продвижение американских идеалов, ценностей и приоритетов 4. Внешние коммуникации **Ресурсы:** 1. Культура труда и коммуникаций 2. Интенсивная командная работа и привлечение талантов 3. Влияние через продвижение вариантов политики

Как могла бы выглядеть внешняя политика США, если бы Госдепартамент сохранил экспертизу по двусторонним отношениям с трудными партнерами и стратегическое видение времен Дж. Кеннана, Г. Киссинджера и Д. Шульца? Отлаженный внешнеполитический процесс и разумный прагматизм позволили бы США остаться наиболее сильным стратегическим игроком в долгосрочной перспективе, который смог бы воспрепятствовать эрозии коллективного Запада, наладить конструктивные отношения с Россией, управлять возрастанием могущества Китая, стать центральной фигурой в ближневосточных делах и не ввязываться в сомнительные военные авантюры за рубежом. Тем не менее, искушение гегемонией в международных отношениях в 1990-х го-

дах было слишком сильно. США отошли от внешнеполитической стратегии, которая успешно служила им в XX веке, а Государственный департамент испытал "кризис призвания".

Указанные проблемы конвертации внешнеполитического потенциала США во влияние трудно устранимы. Однако США могут себе позволить такое положение дел, пока сохраняется значительный дисбаланс в финансировании внешней политики между ними и ключевыми международными соперниками.

DOI: 10.17976/jpps/2021.02.06

"VOCATION CRISIS" IN THE STATE DEPARTMENT: PROBLEMS OF CONVERTING US FOREIGN POLICY POTENTIAL INTO INFLUENCE

A.A. Sushentsov[1], V.V. Pavlov[1]

[1] *Moscow State Institute of International Relations (MGIMO University). Moscow, Russia*

SUSHENTSOV, Andrey Andreyevich, Cand. Sci. (Polit. Sci.), Director, Institute for International Studies, MGIMO University, email: a.sushentsov@inno.mgimo.ru; **PAVLOV, Vladimir Vladimirovich**, Cand. Sci. (Polit. Sci.), Expert, Department for Academic Development, Research Editor, Institute for International Studies, MGIMO University, email: pavlov_v@mgimo.ru

Sushentsov A.A., Pavlov V.V. "Vocation Crisis" in the State Department: Problems of Converting US Foreign Policy Potential into Influence. – Polis. Political Studies. 2021. No. 2. P. 76-98. (In Russ.) https://doi.org/10.17976/jpps/2021.02.06

Acknowledgements. The reported study was funded by RFBR and EISR, project number 20-011-31066.

Received: 09.12.2020. Accepted: 12.01.2021

Abstract. Despite the high aggregate level of the US' power, including its "soft power", and significant amounts of funding allocated for diplomacy and the staffing thereof, a number of events in recent years indicate the problem of converting the foreign policy potential of the United States into real influence. An analysis of the evolution of US State Department priorities and work processes since the end of the Cold War suggests that presidential administrations have repeatedly approached this problem with various reform projects. However, none of them worked to solve the fundamental problem of the State Department. Secretaries of State entered the ministry with a new, often deeply idealistic, normative program, seeking to "reset" their department in a new way. Considering the practice of the State Department functioning in the administrations of George H.W. Bush, Bill Clinton, George W. Bush, Barack Obama, and Donald Trump, the authors come to the conclusion that the American foreign policy process suffers from a set of chronic problems which cannot be resolved and in some cases have even been incorrectly identified by the actors of US foreign policy. These include (1) the use of foreign policy as a tool for the implementation of domestic political goals, (2) an excessive normative emphasis on foreign policy goal-setting, and (3) the American foreign policy community losing the culture of developing qualification skills necessary for diplomacy. The authors state that the problem of converting the US foreign policy potential into influence is difficult to overcome, but the US is satisfied with the current state of affairs as long as there is a significant imbalance in foreign policy financing between them and key international rivals.

Keywords: US foreign policy, Department of State, Secretary of State, the White House, foreign policy decision-making.

References

Art R.J. 1996. American Foreign Policy and the Fungibility of Force. – *Security Studies*. Vol. 5. No. 4. P. 7-42. https://doi.org/10.1080/09636419608429287

Burns W.J. 2019. *The Back Channel: A Memoir of American Diplomacy and the Case for Its Renewal*. New York: Random House. 512 p.

Daalder I., Destler I. 2009. *In the Shadow of the Oval Office: Profiles of the National Security Advisers and the Presidents They Served – from JFK to George W. Bush*. New York: Simon & Schuster. 400 p.

Deibel T.L. 2007. *Foreign Affairs Strategy: Logic for American Statecraft*. Cambridge: Cambridge University Press. 450 p.

Fettweis Ch. 2018. *Psychology of a Superpower: Security and Dominance in U.S. Foreign Policy*. New York: Columbia University Press. 280 p.

Gans J. 2019. *White House Warriors: How the National Security Council Transformed the American Way of War*. New York: Liveright Publishing. 272 p.

Herring G. 2011. *From Colony to Superpower: U.S. Foreign Relations since 1776*. Oxford: Oxford University Press. 1056 p.

Hook S.W. 2019. *U.S. Foreign Policy: The Paradox of World Power*. 6th Edition. Washington, D.C.: CQ Press. 376 p.

Jentleson B. 2013. *American Foreign Policy: The Dynamics of Choice in the 21st Century*. 5th Edition. New York: W.W. Norton & Company. 768 p.

Kennan G.F. 1984. *American Diplomacy*. Chicago: The University of Chicago Press. xii, 171 p.

King Ch. 2015. The Decline of International Studies. Why Flying Blind Is Dangerous. – *Foreign Affairs*. Vol. 94. No. 4. P. 88-98.

Pape R.A. 1997. Why Economic Sanctions Do Not Work. – *International Security*. Vol. 22. No. 2. P. 90-136. https://doi.org/10.1162/isec.22.2.90

Preeg E.H. 1999. *Feeling Good or Doing Good with Sanctions: Unilateral Economic Sanctions and the U.S. National Interest*. Washington, D.C.: Center for Strategic and International Studies. 263 p.

Scoville R.M. 2019. Unqualified Ambassadors. – *Duke Law Journal*. No. 71. P. 71-196.

Thompson K.W. 1967. Normative Theory in International Relations. *Journal of International Affairs*. Vol. 21. No. 2. P. 278-92.

Khrustalev M.A. 2008. *Analiz mezhdunarodnykh situatsii i politicheskaya ekspertiza: ocherki teorii i metodologii* [Analysis of International Situations and Political Expertise: Essays on Theory and Methodology]. Moscow: MGIMO-AEFIR. 232 p. (In Russ.)

Литература на русском языке

Хрусталев М.А. 2008. *Анализ международных ситуаций и политическая экспертиза: очерки теории и методологии*. М.: МГИМО-НОФМО. 232 с.