

РЕФОРМЫ В СФЕРАХ ДИПЛОМАТИИ И ЗАРУБЕЖНОЙ ПОМОЩИ ПРИ ГОССЕКРЕТАРЕ Х. КЛИНТОН

© 2013 г. **С.М. Самуйлов***

Институт США и Канады РАН, Москва

В статье на основе выявления отличий и сходства во внешнеполитических подходах республиканцев и демократов анализируются реформы Госдепартамента и сферы выделения зарубежной помощи (развития), инициированные и начавшиеся под руководством государственного секретаря Хиллари Клинтон.

Ключевые слова: *республиканцы, демократы, различное мировидение, «цветные революции», операции по «стабилизации и восстановлению», реформирование Госдепартамента, преобразование сферы развития.*

Любое реформирование Государственного департамента и подчинённого ему Агентства международного развития (АМР) направлено, прежде всего, на повышение эффективности американской внешней политики, в первую очередь, с точки зрения достижения целей находящейся у власти администрации.

При этом, коль скоро у каждой администрации (тем более принадлежащей к другой партии) и каждого государственного секретаря имеются свои, в известной мере, отличные от предшественников внешнеполитические представления, приоритеты и цели, столь скоро содержание преобразований дипломатического ведомства и АМР меняется с приходом к власти новых внешнеполитических команд и руководителей американской дипломатии.

Соответственно, суть реформаторских намерений в отношении дипломатического ведомства США и АМР в четырёхгодичный период, когда американскую дипломатию возглавляла Хиллари Клинтон (2009–2012 гг.), логически вытекала из главных внешнеполитических приоритетов демократической администрации Обамы и личных предпочтений государственного секретаря.

При этом по одним внешнеполитическим направлениям представления и интересы демократов и республиканцев не совпадали, а реформы Государственного департамента, которые начала проводить Кондолиза Райс в духе «дипломатии преобразований» в бытность нахождения у власти республиканской администрации Дж. Буша-мл., демократами были приостановлены.

По другим направлениям внешнеполитические установки и оценки тех и других в значительной мере совпадали и совпадают. В сферах совпадения ре-

* САМУЙЛОВ Сергей Михайлович – доктор исторических наук, руководитель Центра исследований внешнеполитического механизма США ИСКРАН. E-mail: fpcenter@rambler.ru

формы, начатые республиканцами, были не только продолжены, но также расширены и углублены демократами.

Ниже рассматриваются наиболее важные реформы дипломатического ведомства США и АМР, разработанные и начатые по инициативе Хиллари Клинтон, на фоне того, что делали предшественники – республиканцы.

Республиканцы и демократы: различия и общее во внешнеполитических подходах и оценках роли дипломатии и развития

Прежде всего, следует напомнить, что республиканская администрация Дж. Буша-мл., отражая охватившие всю американскую политическую элиту США настроения эйфории и «головокружения от успехов» после крушения Советского Союза, в начале 2000-х годов взяла курс на формирование моноцентричного имперского мирового порядка во главе с США. Но официально она об этом не заявляла. При этом республиканцы рассматривали «глобальное продвижение демократии» как наиболее надёжный способ укрепления безопасности США.

С другой стороны, имперских заявлений и комментариев в американских СМИ и среди внешнеполитических экспертов в конце 1990-х – начале 2000-х годов было более чем достаточно.

Исходя из такой логики и своих имперских амбиций, «неоконсерваторы» и правые республиканцы, составлявшие костяк внешнеполитической команды Дж. Буша-мл., первоначально сделали ставку на силовой «экспорт демократии» и втянули США в две войны – в Ираке и Афганистане, где вместо ожидавшегося быстрого силового установления «стабильных демократий» начались многолетние, изнурительные войны. Война в Ираке бесславно закончилась уже при Б. Обаме, когда американцы в декабре 2011 г. завершили вывод своих войск из этой страны. Война в Афганистане в разы расширилась по масштабам и находится в тупиковом состоянии.

Американское общество отказалось поддерживать имперские претензии «неоконов», что послужило главной причиной поражения республиканцев на президентских выборах 2008 года.

Также, исходя из указанной логики, Кондолиза Райс в должности государственного секретаря с начала 2006 г. приступила к реформированию Государственного департамента для перенацеливания деятельности американской дипломатии на провоцирование «цветных революций» в «недемократических» с точки зрения Вашингтона государствах. Такое реформирование получило название – «дипломатия преобразований» (*transformational diplomacy*). Предполагалось, что бескровные, основанные на массовых протестах, подталкиваемые американскими посольствами перевороты с приведением к власти молодых прозападных политических лидеров почти автоматически обеспечат создание устойчивых демократий в данных государствах, а это, в свою очередь, будет укреплять как национальную безопасность США, так и общемировую.

Основные направления реализации «дипломатии преобразований» сводились к следующему:

- перестройка деятельности американских посольств в «недемократических» государствах и переход от наблюдения за состоянием внутренней обстановки к подталкиванию и стимулированию «цветных революций» в них с целью смены политического режима на «демократический»;
- «глобальное перераспределение» дипломатических кадров, точнее, их перемещение из Вашингтона, развитых европейских государств в развивающиеся, нестабильные государства Африки, Латинской Америки и Ближнего Востока, где проходили «передовые рубежи американской дипломатии»;
- создание с 2004 г. в рамках дипломатического ведомства нового подразделения – Службы координатора по восстановлению и стабилизации (СКВС), которая была призвана возглавить вместо Пентагона американские операции по стабилизации и возрождению в «слабых, неудавшихся, постконфликтных» государствах;
- реформирование процесса выделения зарубежной помощи, по американской терминологии – «развития» (*development*), через Агентство международного развития, поднятие значения этого направления в общем арсенале внешнеполитических средств США и выведение его на третье место по значимости после военных методов и дипломатии;
- активизация публичной дипломатии, т.е. усиление политико-пропагандистского воздействия на исламские страны с целью улучшения их представлений о США и с тем, чтобы «выиграть битву за сердца и умы исламского мира» [4, с. 23–30].

Также одним из направлений реализации «дипломатии преобразований» стало значительное ужесточение, по американским меркам, модели карьерного роста представителей многотысячного корпуса профессиональных дипломатов, составляющих Заграничную службу. В частности, К. Райс одним из обязательных этапов достижения высших дипломатических уровней (должности послов и т.п.) сделала работу с риском для жизни минимум в течение года в одной из опасных стран, вроде Ирака, Афганистана, Пакистана и т.п. Ранее этого не было, поэтому можно согласиться с некоторыми американскими экспертами, которые охарактеризовали «дипломатию преобразований» как «объявление войны» (бюрократической) Заграничной службе [3, с. 210–214].

Практика показывает, что, в основном, существуют две модели руководства дипломатическим ведомством. Первая и наиболее часто повторяемая состоит в том, что госсекретарь является лояльным и преданным членом находящейся у власти администрации, т.е. навязывает Заграничной службе внешнеполитические установки администрации. В этом случае всегда происходит подспудное, неформальное противодействие дипломатического корпуса политике администрации. Стороны воспринимают друг друга довольно отчуждённо и живут как бы сами по себе.

Из сказанного понятно, что К. Райс избрала именно эту модель руководства дипломатическим ведомством, причём, по американским представлениям, в небывало жёсткой, конфронтационной форме.

Вторая модель, которая практикуется реже, это, когда госсекретарь превращается в «патриота» своего ведомства, как бы сливается с Заграничной службой и становится выразителем её внешнеполитических представлений и интересов перед президентом и его надведомственным аппаратом. В таком случае он может начать восприниматься администрацией как «чужак», «не свой», и со временем его могут принудить к отставке. Но только при реализации такой модели возможно серьёзное реформирование дипломатического корпуса.

Хиллари Клинтон изначально избрала вторую модель руководства дипломатическим ведомством и как политический тяжеловес, и как политик, умеющий извлекать уроки из неудач предшественников. Другими словами, она прекратила бюрократическую войну с Заграничной службой.

Принципиальное, стратегического характера отличие мировидения демократов от республиканцев заключалось и заключается в том, что они, извлекая уроки из неудач предшественников, осознали ограниченность возможностей США в современном мире. Б. Обама ещё накануне президентской избирательной кампании 2008 г. писал: «Америка не может справиться с угрозами этого (XXI. – С.С.) века в одиночку, но и мир не может справиться с ними без Америки» [13]. Данный принцип стал краеугольным камнем во внешней политике демократов. Кроме того, такое заявление означало, что нарождающееся посткоммунистическое мироустройство становится полицентричным. А уже отсюда вытекала необходимость налаживания сотрудничества с возникающими или возрождающимися мировыми центрами силы, включая Россию, и международными организациями.

Другим важным уроком и одновременно принципом внешнеполитической деятельности демократов стало выдвижение на передний план традиционной, «переговорной» дипломатии в качестве главного способа осуществления внешней политики.

Ещё одним важным уроком для демократов стал фактический отказ от провоцирования «цветных революций» в неудобных странах. К моменту прихода демократов к власти в начале 2009 г. итоги таких «революций» в ряде стран уже были известны. Вопреки ожиданиям «неоконсерваторов» в них, в частности в Грузии, на Украине и в Киргизии, не возникли устойчивые западные демократии, не появился экономический рост, не исчезла коррупция, не было решено множество других болезненных проблем.

Соответственно, Обама в своём выступлении на открытии очередной сессии Генеральной Ассамблеи ООН в сентябре 2009 г. официально заявил: «Я обещаю, что Америка всегда будет с теми, кто борется за своё достоинство и свои права... *Демократия не может быть навязана извне ни одной нации. Каждое общество должно искать свой собственный путь к ней, и ни один из них не является идеальным. Каждая страна должна следовать путём, который коренится в культуре её народа и традициях её прошлого. И я признаю, что Аме-*

рика слишком часто действовала избирательно в продвижении демократии (выделено мною. – С.С.)» [15].

Б. Обама таким заявлением де-факто не только провозгласил отказ своей администрации от «экспорта демократии» с помощью «цветных революций», но и признал культурное разнообразие внешнего мира, что противоречило традиционной вере американцев в универсализм своей модели демократии и экономики.

В силу данного отказа, ставки на традиционную дипломатию и предпочтение Х. Клинтон второй модели руководства дипломатическим ведомством не трудно понять, что демократы отказались от наиболее одиозных направлений «дипломатии преобразований» республиканцев. Точнее, они прекратили перестройку деятельности американских посольств для провоцирования «цветных революций» (помимо прочего – переговоры и одновременное сеяние смуты несовместимы), «глобальное перемещение» дипломатических кадров и ужесточение модели карьерного роста профессиональных дипломатов.

Более или менее чёткую картину восприятия внешнего мира новым руководством Госдепартамента Х. Клинтон впервые представила в середине 2009 г., выступая перед нью-йоркским Советом по международным отношениям.

Государственный секретарь не поставила под сомнение – должны ли США лидировать в современном мире. Главный вопрос, по её мнению, заключался в том, как Вашингтон должен осуществлять лидерство в XXI веке? Для ответа на него следовало разработать новый вид мышления (*mindset*).

Это мышление, инициированное Б. Обамой, заключалось «в новой эре вовлечения» других государств. Вовлечение основывалось на общих интересах, ценностях и взаимном уважении. По мнению Х. Клинтон, необходимо было «продвигать эти интересы» с помощью партнёрств и содействовать распространению «универсальных ценностей силой нашего примера и на основе доверия к нам народов» [7].

Госсекретарь выделила два основополагающих признака современного мира, которые отличают его от ситуаций XIX и XX столетий. Во-первых, ни одно государство не может справиться с глобальными вызовами в одиночку. Проблемы стали слишком сложными. Слишком много игроков конкурировали на международной арене. Во-вторых, большинство наций сталкивались с одинаковыми глобальными угрозами – «от нераспространения до борьбы с болезнями, до борьбы с терроризмом». При этом они начинали осознавать необходимость превращения общности интересов в общность действий. В результате, как считала Х. Клинтон, у государств возникали ясные сильные стимулы для совместных коллективных действий и принятия на себя определённой доли ответственности [7].

Новый подход США, согласно госсекретарю, заключался в отстаивании своих интересов путём объединения различных партнёров во внешнем мире на основе общих забот. «Мы будем лидировать с помощью гораздо более масштабного сотрудничества, с гораздо большим количеством игроков, – говорила Х. Клинтон, – путём снижения конкуренции, и двигаясь от многополярного к многопартнёрскому миру (*multi-partner world*)» [7].

Не вдаваясь в обсуждение того, насколько идеалистичным было данное восприятие внешнего мира и была преувеличена заинтересованность государств в создании партнёрств во главе с США, можно утверждать, что, в целом, представленная Х. Клинтон картина мира была намного реалистичнее аналогичных воззрений республиканцев. Становится также понятно, что «перезагрузка» отношений с Россией стала одним из частных проявлений общей стратегии Вашингтона на создание партнёрств с различными государствами для совместного решения глобальных и региональных проблем.

Что касается общего во внешнеполитических подходах демократов и республиканцев, то это прежде всего одинаковое восприятие основных угроз национальной безопасности США. Так, главную, «смертоносную» угрозу демократы также видели и видят в «международном терроризме» и в возможности того, что террористические группировки могут завладеть ядерным оружием.

Кроме того, к категории опасных государств демократы, как и их предшественники, относят «слабые и несостоявшиеся государства», которые могут служить убежищем и питательной средой для международных террористов.

Коль скоро, такие направления реформаторства республиканцев как становление СКВС и совершенствование процесса выделения зарубежной помощи, имели прямое отношение к нормализации положения в «хрупких, неудавшихся и постконфликтных» государствах, столь скоро под руководством Х. Клинтон данные реформы Госдепартамента и Агентства международного развития были продолжены и углублены.

Своё реформаторство демократы развернули на основе двух фундаментальных аналитических документов, на разработку которых ушло немало времени.

Директива по глобальному развитию и Четырёхгодичный обзор дипломатии и развития

Х. Клинтон объявила о начале подготовки первого в истории Госдепартамента Четырёхгодичного обзора дипломатии и развития (ЧОДР) в июле 2009 г. В частности, она заявила, что будет стремиться к тому, чтобы добиться равного значения дипломатии и развития в качестве главных опор (*pillars*) американской внешней политики.

Стремление демократов значительно поднять роль экономической помощи развивающимся государствам «в качестве одной из ключевых опор американской мощи» нашло отражение, прежде всего, в специальной Президентской политической директиве по глобальному развитию (*Presidential Policy Directive on Global Development*).

Если республиканцы попытались увязать оказание экономической помощи в рамках «дипломатии преобразований», прежде всего, с «продвижением демократии» в развивающихся государствах [подробнее см. 2, с. 51–64], то у демократов приоритетность была иная. На первом месте традиционно, со вре-

мён президентства Дж. Кеннеди и создания АМР в 1961 г., у них было стимулирование «масштабного экономического роста».

В директиве указывалось на то, что необходимо было «поднять значение развития как одной из главных опор обеспечения нашей национальной безопасности, равной по важности дипломатии и обороне». Она также была нацелена на то, чтобы «наметить курс осуществления мер развития, дипломатии и обороны для их взаимного усиления и дополнения в рамках интегрированного подхода к обеспечению национальной безопасности» [9].

Показательно, что в директиве особо подчёркивалась ограниченность возможностей США даже в сфере оказания помощи развивающимся государствам. В частности, демократы были намерены «сделать трудный выбор по распределению усилий и ресурсов между конкретными странами, регионами и секторами». Руководитель АМР теперь получал возможность принимать участие в заседаниях Совета национальной безопасности и напрямую выходить на государственного секретаря для его информирования, минуя соответствующего заместителя. Кроме того, было намечено в рамках системы СНБ создать специальный межведомственный комитет по глобальному развитию на уровне помощников, который подчинялся бы Комитету заместителей и Комитету руководителей, облегчал бы принятие решений, когда позиции ведомств расходятся, и координировал бы осуществление политики по развитию правительственными ведомствами. Американские послы в странах – получателях американской помощи должны были «гарантировать последовательность и координирование сотрудничества всех ведомств США», занимающихся выделением этой помощи [9].

Что касается ЧОДР то, по замыслу демократов четырёхгодичный обзор был, помимо прочего, необходим для того, чтобы внедрить в дипломатическую деятельность начала долгосрочного планирования и прогнозирования. Сама идея подготовки дипломатическим ведомством четырёхгодичного аналитического обзора возникла у Х. Клинтон на основе её опыта работы сенатором в Комитете по делам вооружённых сил. Тогда на неё произвели большое впечатление Четырёхгодичные обзоры по обороне, регулярно подготавливаемые Пентагоном, в которых объединялись «ресурсы, политика и стратегия как на текущий период, так и на будущее». Аналогичный обзор Госдепартамента, как полагала Клинтон, должен был выявить – как добиться того, чтобы «дипломатия и развитие стали скоординированными, взаимно дополняющими и взаимно усиливающими друг друга» [6].

В процессе подготовки данного обзора (доклада) в общей сложности было вовлечено до 500 сотрудников Государственного департамента и Агентства международного развития. Они были организованы в пять рабочих групп и двенадцать исследовательских тематических команд (*task forces*). Данные группы и команды в общей сложности провели 120 встреч и обсуждений, в которых также принимали участие сотрудники аппарата Конгресса, эксперты политико-академического сообщества, представители неправительственных организаций и частного бизнеса.

Через полтора года, в декабре 2010 г. впервые в истории дипломатического ведомства США был обнародован данный четырёхгодовой обзор. Документ был назван «Лидерство посредством гражданской силы» (*Leading Through Civilian Power*).

Необходимо напомнить, что десятилетиями американский профессиональный дипломатический корпус всячески противился внедрению в рамках Госдепартамента долговременного планирования (на три года вперёд и более). В дипломатическом ведомстве имеется свой аналитический центр – Группа планирования политики. Однако она традиционно занималась планированием внешнеполитического бюджета и оценками перспектив международного развития лишь на год вперёд.

Следует также остановиться на новом понятии – «гражданская сила». Согласно тексту доклада, «гражданская сила – это совместная сила женщин и мужчин всего правительства США, которые занимаются дипломатией, реализуют проекты по развитию, укрепляют союзы и партнёрства, предотвращают либо реагируют на кризисы и конфликты и отстаивают ключевые американские интересы: обеспечение безопасности, процветания, распространение универсальных ценностей – особенно демократии и защиты прав человека – и справедливый мировой порядок.... Это гражданская часть правительства, работающая как целое, подобно тому, как наши военные службы действуют совместно, как единая сила» [10, р. 2].

В данном определении нетрудно было разглядеть намерение Х. Клинтон и демократической администрации Обамы поднять значение и статус гражданской части внешнеполитического персонала федерального правительства, включая Госдепартамент и АМР, до уровня военных и Пентагона в рамках американского внешнеполитического механизма.

В силу стремления государственного секретаря объединить в единое целое гражданский внешнеполитический сегмент федерального правительства во главе с Госдепартаментом, внедрить в его деятельность долгосрочное планирование, уже можно говорить о том, что Четырёхгодовой обзор дипломатии и развития носил новаторский характер.

Каковы его наиболее интересные и значимые положения и рекомендации?

Одной из главных реформ считалось преобразование должности заместителя госсекретаря по демократии и глобальным делам в должность заместителя по гражданской безопасности, демократии и правам человека со значительным расширением полномочий.

Следует напомнить, что республиканцы попытались переориентировать деятельность данного заместителя, прежде всего, на глобальное «продвижение демократии» в соответствии с логикой «дипломатии преобразований». В частности, главное подчинённое ему управление (всего ему было подчинено три управления и одна служба), которое ранее, в основном, следило за состоянием прав человека повсюду в мире, в период правления Дж. Буша-мл. было расширено и переориентировано на провоцирование «цветных революций» американскими посольствами в «недемократических» государствах. Оно стало называться – Управление по демократии, правам человека и трудовым отношениям.

Для демократов же наиболее важным было сохранение или восстановление стабильности в «проблемных» странах, что они определили как обеспечение «гражданской безопасности» (*civilian security*). По этой причине в Четырёхгодовичном обзоре было предложено значительно расширить функции данного заместителя, переименовать, как было указано, название его должности и ввести в его подчинение помимо упоминавшихся структур ещё одну – Управление по конфликтам и стабилизационным операциям (УКСО) [11, р. 42–43]. Оно должно было создаваться на основе СКВС путём расширения его функций и преобразования в полноценное управление.

В обзоре в отношении таких «поднимающихся» стран, как Бразилия, Китай, Индия, Индонезия, Мексика, Нигерия, Россия, Южная Африка и Турция, выражалась надежда, что они возьмут на себя гораздо большую ответственность за решение проблем своих регионов, а также всей международной системы [11, р. 48].

В четвёртой главе доклада были предложены рекомендации по новому реформированию Госдепартамента и АМР. В частности, указывалось, что возглавлять УКСО должен, как это и положено, помощник госсекретаря, который «будет координировать осуществление первичных мер по предотвращению конфликтов и быстрому развёртыванию гражданского персонала в уже возникших кризисных ситуациях» [11, р. 135–136].

Этот помощник, помимо прочего, должен был заниматься формированием и поддержанием в состоянии готовности Гражданского корпуса реагирования (ГКР) – контингента гражданских специалистов широкого и разнообразного профиля (дипломаты, инженеры, строители, банковские работники, юристы и т.п.), готового к быстрой переброске в «хрупкую, неудавшуюся или постконфликтную» страну с целью её стабилизации и налаживания мирной жизни. ГКР был создан ещё при администрации Дж. Буша-мл. в качестве, так сказать, мобильного компонента Службы координатора по восстановлению и стабилизации (СКВС).

Демократы в докладе особо подчёркивали, что американский посол в стране, где проводятся операции по «стабилизации и восстановлению» должен обладать «полномасштабными полномочиями по руководству, координации и контролю за деятельностью представителей всех правительственных ведомств США в данной стране», за исключением военных [11, р. 134].

Другими словами, при Х. Клинтон политическое руководство Госдепартамента стремилось ликвидировать традиционную ведомственную разобщённость сотрудников американских посольств, которая зачастую приводила к раздроблению внешней политики США в отношении конкретной страны на ряд нескоординированных линий.

В обзоре была поставлена задача удвоить количество представителей Заграничной службы, т.е. профессиональных дипломатов в Агентстве международного развития. При Х. Клинтон их число в АМР было увеличено на 550 человек, планировалось довести это увеличение до 1200 сотрудников [11, р. 108].

Руководство Агентства международного развития инициировало ещё при республиканцах разработку всеобъемлющих пятилетних координационных стратегий развития в приложении к конкретным странам. Разрабатывались данные стратегии совместными усилиями представителей Госдепартамента, АМР и страны-получателя помощи. В 2008 г. такие пилотные проекты были начаты в отношении десяти государств.

Демократы пошли дальше в этом направлении. В октябре 2010 г. АМР инициировало разработку и реализацию таких стратегий уже в отношении 25 государств с тем, чтобы со временем охватить ими все государства, в которых имелись миссии агентства. Задача заключалась в том, чтобы на основе таких пятилетних стратегий, обозначенных в них американских приоритетов в отношении конкретной страны, формировать ежегодные проекты бюджетов развития в приложении к данной стране.

Положительно отнеслись демократы и к тому, что администрация Дж. Буша-мл. одновременно ввела руководителя АМР в состав Государственного департамента в качестве директора по оказанию зарубежной помощи и придала ему специальный аппарат.

Однако в силу ограниченности ресурсов администрация Обамы предложила преобразовать Службу директора по зарубежной помощи в Службу по ресурсам зарубежной помощи (*Office of U.S. Foreign Assistance Resources*). Данную службу по-прежнему должен был возглавлять директор в ранге помощника государственного секретаря, которому следовало руководить разработкой и исполнением совместного (АМР и Госдепартамента) бюджета по развитию, выполнять другие функции, но при этом делать упор на ограниченность финансовых и других ресурсов [11, p. 119-120].

Из содержания глав доклада вполне однозначно вытекало, что в конце первого десятилетия XXI века наиболее приоритетными странами для США стали Афганистан, Пакистан и Ирак. В них общее число американских дипломатических сотрудников («гражданской силы») с 2006 по 2010 годы возросло с 2600 до 5 тыс. человек и планировалось довести в 2012 г. эту численность приблизительно до 6 400 сотрудников [11, p. 160-161].

Такая высокая концентрация дипломатических работников и сотрудников АМР в этих государствах осуществлялась за счёт оголения других направлений и участков дипломатической деятельности. В итоге в среднем до 17% дипломатических постов Заграничной службы по всему миру оставались вакантными.

Конгрессу, как и в период работы государственным секретарём К. Пауэлла, пришлось принимать срочные меры. В частности, в 2009–2010 фин. гг. были выделены дополнительные ассигнования, позволявшие принять на работу до 3 тыс. новых сотрудников, принадлежащих как к Заграничной, так и Гражданской службам [11, p. 161-162].

В обзоре было указано, что осуществление рассмотренных в нём реформ и рекомендаций начнётся в процессе подготовки проекта бюджета на 2012 фин. г., т.е. с 2011 года.

Осуществление новых реформ Госдепартамента и АМР

Управление по конфликтам и стабилизационным операциям Госдепартамента (УКСО) официально было учреждено в ноябре 2011 г., т.е. почти год спустя после обнародования Четырёхгодичного обзора.

Согласно официальной информации, УКСО, насчитывавшее в 2012 г. приблизительно 200 сотрудников, состоит из нескольких отделов. Руководство каждым из них осуществляется соответствующим заместителем главы всего управления. Ведущим был Отдел политики и программ, функции которого охватывали приведение деятельности УКСО в соответствии с его стратегическими целями, отслеживание и раннее предупреждение о назревающих конфликтах в развивающихся государствах, координирование деятельности управления с другими подразделениями Госдепартамента и американскими посольствами и некоторые другие.

Отдел по зарубежным операциям занимался анализом конфликтов совместно с «партнёрами» из местного населения, разрабатывал планы по возможной реакции США на них и развёртыванию американского гражданского персонала, руководил реализацией этих планов.

Отдел по Гражданскому корпусу реагирования и поддержке развёртывания формировал данный корпус, готовил его представителей к переброске за рубеж, проводил исследования по приспособлению ГКР к возникающим новым потребностям [19]. В структуре УКСО имелись и некоторые другие отделы.

Возглавил новое управление в апреле 2012 г. профессиональный дипломат, выходец из дипломатической семьи, посол Фредерик Бартон после проведения соответствующих слушаний в сенатском Комитете по международным отношениям и одобрения его кандидатуры всем Сенатом. До этого назначения Бартон в 2009–2011 гг. был представителем США в Совете по экономическим и социальным проблемам ООН, специализируясь на решении вопросов развития, миротворчества, изменения климата, защиты прав человека.

До работы в указанном совете, занимая различные руководящие посты среднего уровня в «мозговых центрах», американской дипломатии, структурах ООН, Бартон разрабатывал стратегии реагирования США и международного сообщества на более чем 30 ситуаций в «нестабильных местах». В частности, в его ведении были «гражданские стратегии» в отношении Ирака, Судана, Шри-Ланки, а также новые критерии оценки прогресса в Ираке и Афганистане [5].

Должность заместителя государственного секретаря по демократии и глобальным проблемам в соответствии с рекомендациями Четырёхгодичного обзора была преобразована в должность заместителя по гражданской безопасности, демократии и правам человека. В этой должности осталась Мария Отеро, первая гражданка США латиноамериканского происхождения, достигшая столь высокого дипломатического поста в августе 2009 г. Она считается одним из ведущих в США экспертов по проблемам экономического роста и защите прав женщин, работала в 25 странах мира [14].

Следует напомнить, что СКВС при республиканцах была призвана стать главным органом федерального правительства США при разработке и осуществлении межведомственных планов по реализации масштабных стабилизационных и восстановительных операций в «проблемных» странах.

Предполагалось, что СКВС должна была осуществлять переброску своих гражданских контингентов одновременно и совместно с вооружённым вмешательством Пентагона. После принудительного прекращения гражданского противоборства в какой-либо «несостоявшейся» стране по мере стабилизации обстановки американские воинские части подлежали выводу, в то время как гражданские контингенты должны были взять на себя ответственность за восстановление и остаться на длительный период для налаживания мирной жизни и «строительства государства». Для реализации таких замыслов требовался довольно многочисленный ГКР.

Конгресс лишь в октябре 2008 г., то есть в период завершения президентства Дж. Буша-мл., официально утвердил создание СКВС. Помимо этого было санкционировано формирование ГКР, который должен был состоять из трёх компонентов – Корпуса активного реагирования (готового к переброске в течение двух суток), Корпуса промежуточной готовности (готового к переброске в течение месяца) и Гражданского резервного корпуса (готового к переброске через полтора-два месяца). В то время республиканцы пытались добиться довольно большой численности данных корпусов, соответственно в 250, 2000 и 2000 специалистов [17, р. 15]. Показательно, что президенту теперь разрешалось с согласия комитетов Конгресса в экстренных случаях средства, выделенные на оказание зарубежной экономической помощи, использовать на нужды проведения операций по стабилизации и восстановлению [17, р. 10].

Однако администрации Дж. Буша-мл. в силу ряда причин, главной из которых было постоянное недофинансирование деятельности СКВС со стороны Конгресса, не удалось превратить службу ни в главный руководящий и координирующий межведомственный орган по стабилизационным операциям, ни создать запланированный многочисленный Гражданский корпус реагирования.

Помимо скептического отношения со стороны законодателей СКВС пришлось столкнуться из-за пересечения функций с бюрократическим сопротивлением со стороны главных в Госдепартаменте региональных управлений, некоторых также занимающихся вопросами стабилизации подразделений АМР, ряда послов в конкретных странах. Службе также, по мнению ряда американских политиков, не удалось сформировать убедительной концепции своей роли во внешнеполитическом механизме. В итоге «сложилось широко распространённое мнение, что служба была неспособна играть эффективную роль в выработке и координировании межведомственной политики и реализации планов по предотвращению конфликтов, управлению ими, переходным процессам и стабилизационным миссиям» [16, р. 2].

Скептицизм со стороны Конгресса сохранился и при Б. Обаме. Законодатели выделяли в разы меньше средств по сравнению с запросами Госдепартамента. На начало 2012 г. Корпус активного реагирования насчитывал 127 специалистов вместо намеченных 250. Из них: из Госдепартамента было

47 дипломатов, из АМР – 35 специалистов, из Министерства юстиции – 30 человек, Министерства сельского хозяйства – семь, Министерства торговли – четыре, из других министерств – четыре человека [17, р. 16].

На начало 2011 г. Корпус промежуточной готовности насчитывал 1062 специалиста. Но из-за недофинансирования Х. Клинтон пришлось вдвое сократить численность корпуса. На начало 2012 г. в его состав входило лишь 590 специалистов [17, р. 17].

Осознавая данные проблемы и сложности становления СКВС, Бартон, выступая на слушаниях по случаю его утверждения, вразрез с рекомендациями ЧОДР недвусмысленно дал понять, что намерен сузить сферу компетенции нового управления даже в сравнении со Службой координатора по восстановлению и стабилизации. Он, в частности, подчеркнул, что действия США должны быть соизмеримы с имеющимися ресурсами и *американцы не должны брать на себя всю ответственность по разрешению кризисной ситуации, они должны действовать по принципу «что наиболее необходимо» для кризисного реагирования* [12].

При нём УКСО перестало претендовать на ведущую роль в реагировании на конфликтные ситуации, принимая на себя ответственность по межведомственному планированию и руководству стабилизационными операциями. Отказалось управление и от намерений по проведению масштабных межведомственных миссий по «строительству государства» в «постконфликтных» странах [16, р. 4].

Вместо этого управление стремится стимулировать и облегчать межведомственные усилия по установлению мира с помощью оказания дозированной, целенаправленной, кратковременной помощи некоторым нестабильным «доконфликтным и постконфликтным» государствам и разработать концепцию предотвращения конфликтов в качестве составной части американской дипломатии [16, р. 5].

Если республиканцы замахивались на «глобальное продвижение демократии» и соответственно масштабную роль СКВС по проведению стабилизационных операций во многих странах, то УКСО при Бартоне резко сузило свою сферу активности. Управление с точки зрения американских интересов и возможностей развернуло свою деятельность, в основном, лишь в Бирме, Кении, Сирии и ряде центральноамериканских стран – Белизе, Сальвадоре, Гватемале и Гондурасе [16, р. 6].

Кроме того, управление в 2012 г. взяло курс на постепенное сокращение численности Корпуса активного реагирования приблизительно до 50 специалистов из различных внешнеполитических ведомств [16, р. 7].

Главная задача при этом заключается в том, чтобы добиться заметных успехов в деле прекращения насилия и нормализации обстановки хотя бы в некоторых из этих стран и тем самым доказать полезность и необходимость стабилизационной деятельности УКСО. По замыслу Бартона и сотрудников управления это, в свою очередь, должно наконец-то обеспечить необходимое доверие и финансирование со стороны Конгресса.

Что касается реформирования системы выделения помощи, то можно сделать несколько предварительных оценок. Следует напомнить, что тенденция постепенного уменьшения роли АМР в главных направлениях осуществления внешней политики США наметилась задолго до прихода к власти администраций Буша-мл. и Обамы. Так, если в 1970 г. в системе АМР по найму работало почти 7 тыс. сотрудников, то в 2005 г. этот показатель составлял лишь 2398 человек [18, p. 123].

Х. Клинтон, поставив задачу уравнивать развитие с дипломатией и обороной (уравнивать *3 D – development, diplomacy, defense*) в качестве равнозначной «опоры» американской внешней политики, стремилась переломить эту тенденцию. Как было показано, при ней число сотрудников АМР было увеличено более чем на 500 дипломатов.

Однако реализовать такие намерения не позволял Конгресс из-за необходимости сокращения гигантского бюджетного дефицита, завоевания республиканцами большинства в Палате представителей по результатам промежуточных выборов 2010 г. и сохранения его по результатам выборов 2012 г., общего идейно-политического раскола между демократами и республиканцами.

В итоге, если Х. Клинтон намеревалась в начале своей дипломатической деятельности поднять уровень ежегодного внешнеполитического бюджета (преимущественно бюджеты Госдепартамента и АМР) приблизительно до 60 млрд. долл., то на деле картина получилась другая. В 2011 фин. г. реально выделенные ассигнования по данному бюджету составили лишь 48,2 млрд. долл., что было на 15% ниже первоначального запроса администрации [18, p. 6].

Один из ведущих «мозговых центров» США по проблемам оказания зарубежной помощи – «Центр за глобальное развитие», расположенный в Вашингтоне, подготовил предварительный доклад по анализу того, насколько демократы преуспели в реализации намерений и рекомендаций ЧОДР и указанной директивы. Доклад преимущественно был основан на исследовании бюджетного запроса Белого дома на 2012 фин. г. Ниже приводится ряд его данных и рассуждений.

В первую очередь, уравнивание трёх Д подразумевает разработку единого бюджета по обеспечению национальной безопасности, в рамках которого оборона, дипломатия и развитие были бы увязаны в единое целое. Однако администрации Обамы при разработке бюджета на 2012 фин. г. не удалось этого добиться [18, p. 9].

Другим стратегическим принципом президентской директивы и Четырёхгодового обзора было внедрение принципа избирательности (региональной, страновой, секторальной) в процесс выделения зарубежной помощи. В запросе на 2012 фин. г. демократы для его реализации запланировали для 16-ти слабо-развитых стран приостановить выделение помощи на развитие, восьми государствам – сократить объём этой помощи на четверть и более. В то же время, 21-му государству было запланировано некоторое увеличение объёмов [18, p. 15].

Однако американским законодателям удобнее и понятнее выделять помощь не конкретным странам, а «по секторам», к которым относятся основные на-

правления расходования средств: обеспечение безопасности, здравоохранение, экономическое развитие, гуманитарная помощь, демократия и права человека, образование и социальные услуги, защита окружающей среды [18, р. 17].

Другими словами, бюджетный процесс в Конгрессе так организован, что законодателям удобно традиционно осуществлять выделение помощи по принципу «сверху вниз», а не отталкиваясь от реалий и потребностей конкретного государства, т.е. по принципу «снизу вверх». Получается, что Конгресс выступает своеобразным тормозом на пути современного реформирования системы выделения зарубежной помощи. Так, на 2010 фин. г. 66,5% всех фондов на развитие были выделены «по секторам» [18, р. 26].

Тем не менее, администрация Обамы, насколько ей позволяли полномочия, последовательно держала курс на повышение роли развития. Так, в феврале 2012 г. исполнительным указом, который не требует одобрения Конгресса, был учреждён Президентский совет по глобальному развитию. В тексте, в частности, говорилось, что «политика федерального правительства заключается в содействии и поднятии значения развития в качестве одной из ключевых опор американской мощи и в выработке такого курса для развития, дипломатии и обороны, в рамках которого они взаимно дополняли бы друг друга» [8].

Членами совета из приблизительно 20-ти структур и ведомств федерального правительства по оказанию зарубежной помощи становились: государственный секретарь, министр финансов, министр обороны, руководитель АМР, глава Корпорации по вызовам тысячелетия (*Millennium Challenge Corporation*). Кроме того, в совет могли входить до 12 членов со стороны из таких сфер, как высшее образование, филантропические организации, «мозговые центры», частный бизнес и других.

В своей деятельности совет должен опираться на аппарат Совета национальной безопасности и аппарат Национального экономического совета. Основная функция совета сводится к информированию и консультированию президента и высокопоставленных внешнеполитических деятелей администрации по американской политике глобального развития и тому, как она осуществлялась, а также выработке рекомендаций по её совершенствованию. Финансирование и «административная поддержка» деятельности совета должны были осуществляться АМР в рамках закона.

Некоторые выводы

Рассмотренные в данной статье основные направления современного реформирования Госдепартамента и сферы развития позволяют сделать ряд обобщений.

Во-первых, главным направлением преобразования дипломатического ведомства при Х. Клинтон стало создание Управления по конфликтам и стабилизационным операциям с целью прекращения насилия и нормализации обстановки в некоторых «проблемных» развивающихся государствах.

Демократы, подобно республиканцам, полагают, что Государственный департамент должен играть активную роль в операциях по «стабилизации и восстановлению» в «хрупких, несостоявшихся, постконфликтных» странах. Таким

образом, добавление к традиционной, переговорной, так сказать, «стабилизационной дипломатии» становится отличительной чертой деятельности Госдепартамента в XXI веке.

При этом демократы отказались от попыток навязать демократию извне и, соответственно, Х. Клинтон прекратила перенастройку деятельности американских посольств на провоцирование «цветных революций» в «недемократических» государствах. Также она прекратила бюрократическую войну с корпусом профессиональных дипломатов, которую развернула её предшественница К. Райс.

Демократы в отличие от республиканцев осознают ограниченность своих ресурсов и поэтому заметно сузили сферу компетенции УКСО в сравнении с его предшественницей – Службой Координатора по восстановлению и стабилизации, созданной администрацией Буша-мл. Управление развернуло свою деятельность лишь в узком круге государств.

В то же время, проблема обоснования УКСО своей полезности и завоевания доверия со стороны Конгресса остаётся открытой. Управлению по конфликтам и стабилизационным операциям ещё предстоит доказать свою эффективность в деле успешной нормализации внутренней ситуации хотя бы в двух, трёх «слабых» государствах для получения надлежащего финансирования со стороны законодателей.

Во-вторых, демократы пошли дальше республиканцев и решили поднять значение развития, т.е. оказания экономической и финансовой помощи развивающимся государствам, до уровня дипломатии и военных методов в общем арсенале средств американской внешней политики.

При Х. Клинтон была принята специальная президентская директива и создан Президентский совет по глобальному развитию, значительно расширен круг стран, в отношении которых разрабатываются пятилетние стратегии развития, начато внедрение принципа избирательности при выделении зарубежной помощи в силу ограниченности ресурсов, продолжена перестройка процесса выделения этой помощи по принципу «снизу вверх», т.е. исходя из потребностей конкретного государства.

Указанные реформы Госдепартамента и сферы развития, помимо прочего, означают, что реальная международная жизнь XXI века вынуждает американских дипломатов и работников АМР двигаться к признанию большого разнообразия внешнего мира вопреки характерной для традиционного американского сознания вере в универсализм собственной модели демократии и экономики.

Пожалуй, главным препятствием на пути современного реформирования всего механизма выделения зарубежной помощи, а также полноценного финансирования операций по восстановлению и стабилизации, т.е. бюджетно-правовой легализации разнообразия, по меньшей мере, мира развивающихся государств, выступает Конгресс.

Данное реформирование требует определённой перестройки бюджетного процесса парламента США в этой сфере, привязки его к потребностям конкретных государств. Но американским законодателям привычнее и комфорт-

нее выделять ассигнования по принципу «сверху вниз», как было сказано, «по секторам».

В-третьих, новый государственный секретарь США, бывший сенатор-демократ от шт. Массачусетс Джон Керри является ветераном вашингтонского правящего истеблишмента. Он много лет проработал в сенатском Комитете по международным отношениям, возглавляя его в последние годы, активно поддерживал внешнюю политику администрации Обамы.

Будучи сыном кадрового дипломата и по роду своей законодательной деятельности хорошо знакомым с проблемами корпуса профессиональных дипломатов и сотрудников Агентства международного развития, он, вероятнее всего, будет придерживаться второй модели руководства Государственным департаментом, т.е. модели солидарности с Заграничной службой. Это, в свою очередь, означает, что реформы американской дипломатии и сферы развития, начатые Х. Клинтон, будут продолжены и, возможно, расширены.

Список литературы

1. Американа. Смоленск: Полиграмма, 1996. С. 12.
2. Самуйлов С.М. Агентство по международному развитию: перенацеливание на «продвижение демократии» // США ❖ Канада: экономика, политика, культура. 2008. № 6. С. 51–64.
3. Самуйлов С.М. Внешнеполитический механизм США: эволюция, реформирование, проблемы. М.: Прометей, 2009. С.
4. Самуйлов С.М. «Дипломатия преобразований» Кондолизы Райс и реформирование Государственного департамента // США ❖ Канада: экономика, политика, культура. 2008. № 1. С. 17–33.
5. Barton Rick, Assistant Secretary. Biography. 2012 (<http://www.state.gov/r/pa/ei/biog/187400.htm>).
6. Clinton Gives Preview of QDDR. October 27, 2010 (<http://www.modernizeaid.net/2010/10/27/clinton-gives-preview-of-qddr/>).
7. Clinton H. Foreign Policy Address at the Council on Foreign Relations. 15.07.2009 (<http://www.state.gov/secretary/rm/2009a/july/126071.htm>).
8. Executive Order – Establishing the President's Global Development Council. 9.02.2012 (<http://www.whitehouse.gov/>).
9. Fact Sheet: U.S. Global Development Policy. 22.09.2010 (<http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2010/09/22/fact-sheet-us-global-development-policy>).
10. Leading Through Civilian Power // The First Quadrennial Diplomacy and Development Review. 2010. Executive Summary (<http://www.state.gov/documents/organization/153139.pdf>).
11. Leading through Civilian Power // The First Quadrennial Diplomacy and Development Review. 2010. Full Text. Washington: Department of State, Agency for International Development. December 2010.
12. Nomination Hearing before the U.S. Senate Committee on Foreign Relations. Remarks by Rick Barton, Assistant Secretary, Bureau of Conflict and Stabilization Operations. 13.03.2012 (<http://www.state.gov/j/cso/releases/remarks/2012/190262.htm>).

13. *Obama B.* Renewing American Leadership // Foreign Affairs. July/August 2007 (<http://www.foreignaffairs.org/>).
14. Otero Maria, Under Secretary. Civilian Security, Democracy, and Human Rights. Biography (<http://www.state.gov/r/pa/ei/biog/127184.htm>).
15. Remarks by the President to the United Nations General Assembly. 23.09.2009 (<http://www.whitehouse.gov/the-press-office/Remarks-by-the-President-to-the-United-General-Assembly>).
16. *Serafino N.* In Brief: State Department Bureau of Conflict and Stabilization Operations (CSO). 10.10.2012 // CRS Report for Congress. R42775. Washington: Congressional Research Service, 2012.
17. *Serafino N.* Peecekeeping/Stabilization and Conflict Transition: Background and Congressional Action on the Civilian Response/Reserve Corps and Other Civilian Stabilization and Reconstruction Capabilities. 12.01.2012 // CRS Report for Congress. RL32862. Washington: Congressional Research Service, 2012.
18. *Veillette C.* The Future of U.S. Aid: Rhetoric, Reality, and Recommendations. A Report of the Rethinking U.S. Foreign Assistance Program. Washington: Center for Global Development, 2011 (http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PCAA295.pdf).
19. Who We Are. 2012 (<http://www.state.gov/j/cso/who/index.htm.#>).