

Татьяна Клынина
К.и.н., доцент кафедры
истории и документоведения
Национального авиационного университета
(Украина, Киев)
tklynina@gmail.com

Государственный департамент США как внешнеполитический институт: история и функции

На сегодняшний день функционирование государства требует наличие разветвленной системы власти и политических институций, которые способны гармонично взаимодействовать между собой для достижения одной конкретной цели – процветания государства, одним из аспектов которого на протяжении тысячелетий является не только стабильное экономическое развитие, но и международная поддержка и признание, что, в свою очередь, требует слаженности действий политических лиц и институций внутри страны.

В государстве одним из главных политических институтов его функционирования на международной арене является министерство иностранных дел (или же департамент, офис и т.д., в зависимости от внешнеполитической традиции отдельно взятой страны), которое консультирует президента в вопросах проведения внешней политики и поддерживает международные отношения.

В Соединенных Штатах Америки организация внешней политики находится во введении Государственного департамента, который с конца 80-х годов XX века вступил в четвертое столетие своего существования и по праву может считаться флагманом дипломатии как внутри страны, так и за её пределами. Конституция Соединенных Штатов Америки, разработанная в Филадельфии летом 1787 и ратифицированная штатами в следующем году,

наделила президента ответственностью за проведение внешнеполитического курса американской нации. Тем не менее, вскоре стал вопрос о необходимости создания определенной исполнительной власти, которая будет поддерживать президента Дж. Вашингтона в ведении дел нового федерального правительства. Палата и Сенат приняли и одобрили закон о создании Департамента иностранных дел 21 июля 1789, и президент Дж. Вашингтон, подписав этот закон 27 июля, сделал Департамент иностранных дел первым федеральным агентством, созданным в соответствии с новой Конституцией. Этот закон и сегодня остается основным нормативно-правовым актом функционирования Государственного департамента США. 15 сентября 1789 дополнительный закон изменил название агентства на Государственный департамент и возложил на него дополнительные внутренние обязательства, которые, в конечном итоге, были переданы в различные ново созданные в течение XIX века ведомства и учреждения [7].

Первым государственным секретарем был назначен Томас Джефферсон, который до этого находился на службе во Франции в качестве американского министра. Вновь созданный Государственный департамент временно располагался в Нью-Йорке и в количественном составе был представлен государственным секретарём и его ближайшими заместителями, несколькими клерками и переводчиком. В начале 1800 года постоянной локацией Госдепа стал Вашингтон, округ Колумбия [2]. До 1825 года количество служащих в Департаменте увеличилось до более чем 20 сотрудников [7].

Американская дипломатическая служба медленно расширялась в конце XVIII и в начале XIX века, что было связано с политикой изоляционизма и нежеланием американских граждан иметь широкие дипломатические контакты с европейцами. Для сравнения, в 1790 году Соединенные Штаты направили своих уполномоченных министров только в две страны – во Францию и Великобританию. Правда постепенно эта цифра увеличилась, и в 1860 гг. достигла отметки 33. Однако, скорее всего, это было связано не с

изменением американской позиции в отношении изоляционизма, а с развитием американской торговли, что требовало защиты американских кораблей за границей, что являлось одной из «внутренних обязанностей» Государственного департамента [10].

Во время пребывания на должности госсекретаря Уильяма Генри Сьюарда, что совпало с гражданской войной, позиции Госдепа получили невиданную силу и значимость. Секретарь Уильям Сьюард был главным советником президента Авраама Линкольна по широкому кругу актуальных не только военных вопросов, но и иностранных дел. Вследствие этого полномочия Государственного департамента существенно увеличились и после окончания гражданской войны он получил более подходящую бюрократическую структуру.

В 1860 году насчитывалось 480 консульств, коммерческих и консульских учреждений за рубежом, а к 1890 году это число возросло до 760. В 1895 году президент Гровер Кливленд выдал правила, которые требовали заполнения вакансий в дипломатической службе на основании письменных экзаменов, в том числе языковых тестов [8]. Государственный департамент, дипломатические и консульские службы расширились и модернизировались в ответ на расширение американских коммерческих и культурных интересов на рубеже XIX – XX веков. Однако предостережения и традиционный консерватизм, который отражал амбивалентность большинства людей по-прежнему доминировали в Государственном департаменте [1]. 1900 – 1940-е годы считаются одним из существенных периодов в управлении иностранных дел великой державы. За это время количество сотрудников Госдепартамента в Вашингтоне, округ Колумбия, 91 человека и бюджет в размере \$ 141000 в 1900 году выросли до 1128 сотрудников и бюджет в размере \$ 2800000 в 1940 году. Госсекретарь Ф. Нокс в 1909 году ввел новые политико-географические подразделения, чтобы справиться с основной работой Государственного департамента, значительно расширил роль юрисконсульта Госдепа и назначил для выполнения растущих

административных обязанностей третьего помощника госсекретаря. Также были созданы информационные отделы и отделы для осуществления торговых отношений [1].

Первая мировая война принесла некоторые изменения, которые нельзя было остановить. Одним из важнейших последствий войны стало увеличение занятости женщин и их рост в лидерстве в Государственном департаменте. В период между I и II мировыми войнами женщины составляли более половины рабочей силы в Государственном департаменте, хотя большинство из этих должностей были самыми низкими в рейтинге канцелярских рабочих мест. Афро-американцы также работали на должностях министерства с низким уровнем заработной платы. Распределение рабочих мест в правительстве по расовой принадлежности, начатый во время президентства В.Вилсона, и в дальнейшем ощущался в Государственном департаменте и ограничивал афро-американцев в праве продвижения по карьерной лестнице. Евреи также ощущали на себе практику «исключения», которая была распространена в других местах государственного устройства и более широко применялась в деловом и профессиональном мире [1].

После нескольких десятилетних усилий Государственным департаментом, Конгресс США 24 мая 1924 принял закон Роджерса о создании единой (сочетание дипломатической и консульской служб) и профессиональной внешней службы Соединенных Штатов. Этот акт стал основой для назначений и продвижений, и способствовал расширению дипломатического аппарата для представления американской нации за рубежом. Дипломатические и консульские служащие были объединены в единую службу, и, наконец, согласно закону 1926, предполагалось впервые строительство посольских и консульских зданий за рубежом [6].

После окончания Второй мировой войны и в течение следующих 15 лет в американской внешней политике преобладали серии кризисов, как больших так и малых. Основные направления послевоенной внешней политики американского правительства были изложены в документе Совета

национальной безопасности № 68 от 1950 года, который призвал к большому военного наращивания ядерных и обычных вооружений. Именно поэтому, следуя данному документу, государственные секретари Джеймс Ф. Бирнс, Джордж К. Маршалл, Д. Ачесон, Джон Фостер Даллес и Кристиан Е. Гертер тесно сотрудничали с президентами Г. Трумэном и Д. Эйзенхауэром для модификации внешней политики США, и как следствие, число сотрудников на момент 1950 года выросла до 9 тысяч человек [1]. Госсекретарь Дж. Маршалл, имея большой опыт военного командования, создал в 1947 году исполнительный секретариат и штаб-квартиру планирования, чтобы организовать и управлять процессом принятия решений Госдепартаментом и осуществлять политическое планирование в далекой перспективе. Замысел Дж. Маршалла оказался настолько успешным, что продолжал существовать без существенных изменений до конца XX века [9].

В течение нескольких лет после окончания Второй мировой войны стало очевидно, что Государственный департамент был переполнен персоналом и задачами бесчисленных военных учреждений и обремененный широкими новыми глобальными задачами мировой сверхдержавы, а поэтому не мог действовать так решительно и быстро, как этого требовала мировая ситуация. В 1949 году была проведена комплексная реорганизация Государственного департамента: появился ряд центров крупных директивных бюро, таких как бюро по вопросам Межамериканских дел, бюро по вопросам Дальневосточных дел, бюро по вопросам Европейских дел, бюро по вопросам Ближнего Востока и Африки, бюро по работе с международными организациями и отношениям в Конгрессе [1]. Департамент создал Бюро по консульским вопросам в 1952 году, Бюро по разведке в 1957 году и Бюро по делам культуры в 1960 году [1].

На 1960 год Соединённые Штаты были представлены за границей 78 посольствами, 2 миссиями и 2 представительствами. Закон о реформе иностранной службы 1946 года создал структуру для современного эффективного обслуживания с консолидированной классификационной

системой, программами повышения и выходом на пенсию, а также улучшением политики надбавок и назначений. Институт иностранной службы обеспечил специальную подготовку по изучению иностранных языков и различные профессиональные тренинги. В 1950-х годах Департамент сделал первые серьезные шаги по набору женщин, темнокожих и других национальных меньшинств, хотя о полноценной интеграции афро-американцев в Государственный департамент приходится говорить не раньше чем в 60-е годы XX в. [4].

Международные политические кризисы 60-90-х годов XX века, такие как Кубинский ракетный кризис в 1962 году, конфронтация в разделенном Берлине в 1963 году, участие во Вьетнамской войне в 1960-х и начале 1970-х годов, применение военной силы против иракской агрессии во время операции «Буря в пустыне» в 1991 году, привели к тому, что стремясь справиться или, по меньшей мере, отреагировать на эти проблемы внешних отношений, президенты США не только обращались к Государственным секретарям и их департаментам, но также привлекали к процессу управления и принятия решений большее число других учреждений, которые с течением времени приобрели определенные обязанности в сфере иностранных дел [3].

На сегодняшний день государственный департамент является советником президента США, он несёт общую ответственность за формирование и воплощение в жизнь и воплощение в жизнь внешней политики Соединённых Штатов. Это министерство определяет интересы Америки за границей, даёт рекомендации относительно текущей политики и на перспективу, осуществляет необходимые шаги с целью воплощения намеченной политики. Департамент поддерживает контакты и отношения между Соединёнными Штатами и иностранными государствами, даёт советы президенту относительно признания новых стран мира и правительств, составляет договора и соглашения с другими государствами и выступает от имени Соединённых Штатов в Организации Объединённых Наций и других значимых международных организациях [5]. Однако Государственный

департамент лишён права подписывать договора даже от имени Соединённых Штатов Америки. Такая прерогатива предоставлена только президенту США и подписанные им договора вступают в силу только после их одобрения в Сенате двумя третями голосов.

Вместе с президентом, глава департамента – Государственный секретарь – поддерживает все официальные контакты с иностранными правительствами. Государственный департамент содержит более 250 дипломатических и консульских представительств по всему миру. Функции и полномочия, а также структура Государственного департамента могут изменяться в зависимости от реалий времени. Так, например, в 1999 году в его структуру был включен комитет по контролю над вооружением США, Агентство по разоружению и информационное агентство США с соответствующими функциями [5].

Таким образом, Государственный департамент США функционирует как дипломатическое крыло федерального правительства, решая вопросы иностранных дел с другими странами и международными организациями. Основная задача Государственного департамента – продвижение американской внешней политики по всему миру. Принято считать, что департамент продвигает цели и интересы США в мире благодаря своей главной роли в разработке и реализации внешней политики президента. Хотя в действительности это не всегда так, и акцентировать внимание на «главной роли» Департамента в вопросах формирования внешнеполитического курса было бы ошибочным. История существования Государственного департамента знает немало примеров, когда весь Государственный департамент и его глава были отодвинуты на второй план очередным избранным президентом, превратив, таким образом, Департамент в пассивного наблюдателя внешней политики США. Сегодня же главная ответственность Государственного департамента США и его сотрудников заключается в борьбе с терроризмом, защите интересов США за рубежом и реализации внешнеполитических инициатив для построения, по мнению

американских чиновников, более свободного, процветающего и безопасного мира.

REFERENCES

1. A History of the United States Department of State 1789-1996 (n. d.). Retrieved from https://archive.is/20120805161554/www.state.gov/www/about_state/history/dephis.html#selection-79.0-89.10
2. A New Framework for Foreign Affairs (n. d.). Retrieved from <https://history.state.gov/departmenthistory/short-history/framework> [in English].
3. Falcoff, M. (Ed.). (2001). *The Cuban Revolution and the United States: A History in Documents, 1958–1960*. Washington D.C.: US Cuba Press. [in English].
4. Glad, B., & Smith, J. (1996). *The Role of the Historical Advisory Committee, 1990-94, in the Declassification of US Foreign Policy Documents and Related Issues*. PS: Political Science and Politics, 29(2), 185-192. [in English].
5. Grodzinski, M.(2000) *US Government System: An Overview*. USA: International Information Programs Division. US Department of State [in Ukrainian].
6. In the Beginning: The Rogers Act of 1924. (n. d.). Retrieved from <http://www.afsa.org/beginning-rogers-act-1924>
7. Klynina, T. (2017). *To the question of creation and functioning of the U.S. Department of State*. Ukraine's International Relations: Research and Findings (26). [in Ukrainian].
8. Plischke, E. (1986). *Diplomat in Chief: the President at the Summit*. Praeger Publishers. [in English].
9. Plischke, E. (1999). *US Department of State: A Reference History* (Vol. 93). Greenwood Publishing Group. [in English].

10. The Department of State of the United States. Its history and functions (1893). Retrieved from <https://catalog.hathitrust.org/Record/000283934?type%5B%5D=all&lookfor%5B%5D=history%20of%20the%20U.S.%20department%20of%20State&ft>. [in English].

US Department of State as a Foreign Policy Institute: History and Functions

Summary. The article focuses on the question of the creation of the U.S. Department of State and its functions. For over 200 years, the Department of State has conducted American diplomacy through war and peace, amidst the competing currents of isolationism and internationalism that have shaped American foreign policy and its commitment to liberty and democracy. The Department of State was established as the Department of Foreign Affairs by the act of July 27, 1789 and became the first Federal agency to be created under the new Constitution. In September 1789, additional legislation changed the name of the agency to the Department of State and assigned to it a variety of domestic duties. Special attention in the article is paid to the positions of the Secretary of State who is in charge of defining and implementing U.S. foreign policy.