

УПРАВЛЕНИЕ ВНЕШНЕЙ ПОЛИТИКОЙ В СОВРЕМЕННОЙ ПОЛИТИЧЕСКОЙ СИСТЕМЕ СОЕДИНЕННЫХ ШТАТОВ АМЕРИКИ.

И.А. Дербулов

Воронежский государственный университет

ОСНОВНЫЕ ПОЛНОМОЧИЯ И РОЛЬ КОНГРЕССА ВО ВНЕШНЕЙ ПОЛИТИКЕ США

Во внешней политике Соединенных Штатов Америки Конгресс играет одну из ключевых ролей. При этом взаимосвязь Конгресса с внешнеполитической системой, масштабы его влияния на американскую дипломатию, обусловленные рядом конституционных, правовых, исторических особенностей, постепенно изменяются.

В Конституции США, в отличие от конституций многих других государств, предоставляющих главе государства или правительству основные полномочия в области внешней политики, закреплено распределение этих полномочий между исполнительной и законодательными властями. Данный факт еще раз подтверждает демократичность американской конституции и строгое соблюдение принципа «сдержек и противовесов». К примеру, Конституция США, предоставив президенту полномочия заключать договоры и назначать послов, обусловила и необходимость их обязательного утверждения согласием Сената Конгресса США. Внешнеполитические полномочия Конгресса США закреплены в ст. I (раздел 8) Конституции США, в частности, что: «Конгресс будет иметь право устанавливать и взимать налоги... регулировать торговлю с иностранными государствами... определять и карать за нарушения международного права... объявлять войну... набирать и содержать армии... и флот... издавать положения об управлении и регулировании сухопутных и морских сил...» [1].

Важно отметить тот факт, что уже первые годы существования США показали, что принцип «разделения властей» явился, по мнению американского исследователя **Эдварда Бьюллера**, лишь «приглашением к борьбе за привилегию определять американскую внешнюю политику» [2]. Когда в соответствии с конституционным положением первый президент США Джордж Вашингтон, пришел в Сенат за «советом и согласием» по поводу договора с южными племенами индейцев, то Сенат

не проявил какой-либо особой заинтересованности и инициативы, продемонстрировав тем самым свою независимость во внешней политике от президента. С тех пор американские президенты постепенно оттеснили Сенат и Конгресс в вопросах внешней политики и заняли ведущее положение в управлении внешней политикой США.

Профессор и политический эксперт из Колумбийского университета (Нью-Йорк) **Дэвид Джонсон** в апреле 2004 года, выступая на одном из заседаний Комитета Сената по Международным отношениям и Иностранному делу охарактеризовал этот процесс следующим образом: «Роли исполнительной и законодательной властей федерального правительства почти полностью поменялись местами со времени 1789 года. Это изменение происходило вначале постепенно, со значительным ускорением в течение XX века и с головокружительной быстротой в конце XX и в начале XXI века. Фактически теперь только Президент определяет внешнюю политику и решает вопросы войны и мира. Конгресс в большинстве случаев игнорирует или просто соглашается, одобряет и поддерживает действия президента» [3]. Однако следует отметить тот факт, что после принятия Конгрессом в ноябре 1973 года закона «О Военных полномочиях» («The War Powers Act») Президент США, прежде чем начать военные действия за рубежом, в любом регионе мира предварительно обязан проинформировать Конгресс США о своем намерении, а также получить совместное одобрение Сената и Палаты Представителей [4]. Большую роль играет партийный состав Конгресса, в частности, если большинство мест в Сенате и Палате представителей принадлежит Демократической партии США, а Президент и члены его Администрации являются республиканцами, то Президенту необходимо будет предоставить Конгрессу достаточно весомые факты для получения одобрения на организацию крупной военной операции в том или ином регионе мира, так как в данном случае возникает необходимость согласования позиций Республиканской и Демократической партий США.

В частности, такая ситуация сложилась в настоящее время, так как президент США **Джордж Буш «младший»** и все члены его Администрации являются представителями Республиканской партии, однако большинство мест в Сенате и Палате представителей в настоящее время принадлежит Демократической партии во главе с известным американским политиком и юристом, сенатором-демократом **Джоном Керри**.

Говоря о внешнеполитических полномочиях и внешнеполитических органах Конгресса США, следует отметить тот факт, что из двух палат Конгресса США – Сената и Палаты Представителей – Сенат как верхняя палата Конгресса в силу закрепленных за ней конституцией полномочий является более влиятельным органом в области внешнеполитических дел, чем Палата представителей, которая традиционно занималась в первую очередь финансово-экономическими и внутриполитическими проблемами страны.

Участие Сената Конгресса США в американской внешней политике вытекает из ряда положений конституции и, прежде всего, из предоставленного ему права одобрять договорные отношения США с иностранными государствами. В соответствии с Конституцией США международные договоры, в которых участвуют США, признаются высшим законом страны, имеющим преимущество перед конституциями и законами пятидесяти штатов. Это означает, что Президент может заключать договоры с иностранными государствами только «с совета и согласия Сената при условии одобрения 2/3 присутствующих сенаторов». Это положение предусматривает необходимость ратификации договора, заключенного Президентом или его представителями, но не обязывает Президента испрашивать «совета» на стадии подготовки договора [5]. Поэтому с тем чтобы избежать в будущем затруднений с утверждением того или иного договора в Конгрессе, президенты часто включают сенаторов в число лиц, ведущих переговоры по заключению любого договора. Тем самым, Сенат получает возможность оказывать определенное влияние на Администрацию президента уже на ранней стадии подготовки международного договора. После того как договор подписан Президентом и направлен в Сенат для одобрения, он передается в Комитет по международным отношениям, где происходит его рассмотрение на закрытых заседаниях. Комитет может передать договор на утверждение Сената без изменений или с соответствующими поправками. Решение Сената принимается в форме **резолуции** о ратификации договора.

Следующее по значению средство воздействия Сената на внешнюю политику США связано с тем, что все президентские назначения дипломатических представителей в сфере внешней политики, в том числе назначения послов, посланников, консулов и других дипломатических представителей США в зарубежных государствах и международных организациях, происходят с одобрения Сената. Утверждению Сената подлежат также и ответственные сотрудники Государственного Департамента: государственный секретарь США, его заместители, помощники, советник по юридическим вопросам, функциональные советники Государственного Департамента и иные сотрудники Департамента.

Вся основная деятельность обеих палат Конгресса, как Сената, так и Палаты Представителей, в том числе участие в обсуждении основных внешнеполитических вопросов, осуществляется через их постоянные и специальные комиссии и подкомиссии. Одним из самых влиятельных в Конгрессе США является Комитет Сената по Международным отношениям, который состоит из 20 членов. Специальные прерогативы Сената в области внешней политики делают Комитет по Международным отношениям предметом постоянного внимания со стороны Президента США, различных правительственных учреждений, лоббистов и американской общественности. Тем самым, желая заручиться поддержкой со стороны Сената, представители исполнительной власти постоянно консультируются с членами Комиссии по иностранным делам, в особенности с ее председателем.

Рассмотрение того или иного вопроса в Сенатском Комитете по международным отношениям является важным этапом в законодательном процессе США, который во многом определяет судьбу этого вопроса. Используя право проводить слушания и расследования, Комитет получает широкие возможности для всестороннего обсуждения внешнеполитических вопросов. К таким обсуждениям привлекаются как представители Администрации Президента, так и специалисты-ученые, эксперты и общественные деятели. Говоря о структуре комитетов по международным отношениям, которые действуют в рамках Сената и Палаты представителей, следует отметить тот факт, что Комитеты не могут включать более 18-20 членов. При этом комитеты пользуются услугами научно-исследовательского персонала законодательно-справочной службы Конгресса, где в отделе по иностранным делам работают 15 высококвалифицированных

экспертов по внешнеполитическим вопросам. Комитеты по международным отношениям представляют своеобразную форму связи и сотрудничества законодательной и исполнительной властей. Так **Джеймс Ричардс**, который при президенте США Рональде Рейгане являлся сенатором и председателем Комитета Сената по международным отношениям, отметил тот факт, что: «Комитеты и комиссии обеих палат играют довольно уникальную роль в процессе формирования внешней политики. Они осуществляют связь между исполнительной властью с ее специализированными знаниями и Конгрессом США для выработки единого согласованного подхода в международных делах» [6].

Комитет Сената Конгресса США по международным отношениям и иностранным делам формирует три типа подкомитетов (subcommittees) или подкомиссий (subcommissions):

- а) консультативные (постоянные) подкомитеты или подкомиссии;
- в) временные;
- с) исследовательские подкомитеты или подкомиссии.

В настоящее время в рамках Комитета по Международным отношениям и Иностранному делу действует 20 постоянных консультативных подкомитетов. Консультативные подкомитеты создаются для обсуждения текущих вопросов с представителями Государственного Департамента США и других внешнеполитических ведомств. Большинство из них носят региональный характер и соответствуют региональным управлениям Государственного Департамента. Сюда относятся консультативные подкомитеты по европейским, африканским, азиатским, ближневосточным делам и т. д. Некоторые консультативные подкомитеты носят функциональный характер, например, подкомитет по разоружению, по экономической и социальной политике в сфере международных отношений и некоторые другие.

Временные подкомитеты и подкомиссии обычно занимаются рассмотрением деталей того или иного международного договора или соглашения. Исследовательские подкомитеты или подкомиссии учреждаются Комитетом Сената по Международным отношениям и Иностранному делу с целью изучения различных аспектов американской внешней политики, в частности, по вопросам о предоставлении американской внешней помощи странам Африки, Азии, Центральной и Восточной Европы, по вопросам внешней торговли между странами Запада и Востока (The West-East trade line

issues), по вопросам о необходимости увеличения или сокращения американского вооруженного контингента в том или ином регионе мира, а также иные вопросы текущего характера.

Все более возрастающим влиянием в области внешней политики США пользуются Комитеты Сената и Палаты Представителей по делам ассигнований. Теоретически эти Комитеты должны касаться в своих решениях не единства политики, а лишь стоимости тех или иных программ, уже одобренных Комитетами по международным отношениям и иностранным делам. Однако в реальности Комитеты по Ассигнованиям принимают очень важные, по существу политические, решения, выделяя финансовые средства, необходимые для осуществления тех или иных программ. Так как Комитеты по Ассигнованиям рассматривают вопрос после того, как принято решение относительно существования программы, их решение является заключительным в отношении осуществления той или иной программы. По мнению профессора Йельского Университета **Роберта Кэрролла**: «Комитеты по ассигнованиям Сената и Палаты представителей – это наиболее мощное орудие контроля за курсом внешней политики и ее осуществления» [7].

Среди других Комитетов Конгресса США, прямо или косвенно влияющих на внешнюю политику, следует отметить такие, как: Комитет по науке и астронавтике в Палате представителей и Комитет по Астронавтике, космическим наукам и международному изучению космоса в Сенате Конгресса США; совместный Комитет Сената и Палаты Представителей по международной и внешней торговле; Комитет Сената по международному праву; комитеты по международным патентам; совместный Комитет Сената и Палаты представителей по вопросам иммиграции и натурализации. Помимо вышеуказанных комитетов и подкомитетов, в Сенате и Палате представителей иногда создаются Специальные временные комиссии по тем или иным вопросам внешней политики США. В большинстве случаев такие специальные Комиссии создаются для проведения расследований со стороны Конгресса и изучения деталей, а также конкретных фактов внешнеполитической деятельности Президента, его Администрации, Государственного Департамента и разведывательных служб США.

В целом следует подчеркнуть тот факт, что Конгресс играет не только роль законодательной власти в политической системе США, но и имеет одно из ключевых мест во внешней политике Соединенных Штатов Америки.

ПРЕЗИДЕНТ И СОВЕТ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ ВО ВНЕШНЕЙ ПОЛИТИКЕ США

Во внешней политике Соединенных Штатов Америки в условиях множественных функций и сложности организации внешнеполитического механизма, безусловно, ключевую роль играет Президент, его Администрация и Совет Национальной Безопасности США. Президент в соответствии с Конституцией США (ст. II) является главой исполнительной власти в политической системе, кроме того, в соответствии с разделами 2 и 3 (ст. II) он является главнокомандующим армии и флота Соединенных Штатов, а также на него возложено множество прав и обязанностей в ведении внешней политики США. В частности, Президент «по совету и с согласия Сената» имеет право заключать договоры при условии одобрения их 2/3 сенаторов Конгресса США, Президент с согласия Сената назначает на дипломатические должности послов, посланников, консулов и других официальных дипломатических представителей США, он также принимает иностранных послов, посланников и представляет Соединенные Штаты Америки на международном уровне.

Важно отметить тот факт, что с приходом к власти Демократической Партии во главе с президентом **Биллом Клинтон**м высшие органы внешнеполитического управления были подвержены некоторым изменениям, в частности, в рамках Администрации президента Б. Клинтона был создан Совет по Международной экономической политике США, некоторой трансформации подверглись и другие органы, существующие при Белом доме. В рамках Исполнительного управления Президента США в Белом доме был создан *Специальный отдел по международно-правовым и иным юридическим вопросам*, во главе которого был назначен **Дэвид Лэйви** – известный американский адвокат и личный юрист президента Билла Клинтона. В одном из интервью американскому политическому журналу «**United States of America and World Politics journal**» Дэвид Лэйви заявил, что Специальный Отдел по международно-правовым и иным юридическим вопросам занимался изучением, анализом различного рода международных договоров, которые подписывались или должны были быть подписаны президентом США. Отдел также предоставлял любого рода правовую консультацию Президенту США и, самое интересное, одной из основных задач Отдела по международно-правовым вопросам являлось осуществление кон-

троля за тем, чтобы некоторая информация о международно-правовой деятельности Белого дома была недоступна Конгрессу США [8].

Однако с приходом к власти Республиканской партии во главе с президентом **Джорджем Бушем «младшим»** в рамках Администрации президента США и в особенности в сфере управления Национальной безопасностью были проведены еще более кардинальные изменения. Так, уже в первые месяцы была полностью возрождена система Совета Национальной Безопасности, вновь стали функционировать органы национальной безопасности, которые не функционировали со времен президента Рональда Рейгана. В частности, наряду с Советом по Разведке в рамках Совета Национальной Безопасности вновь начал работать Специальный комитет по Разведке.

В соответствии с Законом и Национальной Безопасности от 27 июля 1947 года Президент Соединенных Штатов Америки является председателем Совета Национальной Безопасности, созданного при нем в качестве главного консультативного органа по вопросам внешней и военной политики.

Членами этого Совета являются Вице-президент, Государственный секретарь, Министр обороны США, а Директор Центрального Разведывательного Управления (ЦРУ) и председатель Комитета начальников штабов являются постоянными членами Совета Национальной Безопасности США.

Кроме того, президент США с согласия Сената имеет право назначать других руководящих должностных лиц членами Совета Национальной Безопасности или привлекать их к работе Совета на временной основе. Совет Национальной Безопасности несет ключевую ответственность за руководство деятельностью ЦРУ. В рамках Совета Национальной Безопасности на постоянной основе действует аппарат (Управление) Помощника или Советника Президента США по Национальной Безопасности. Советник Президента США по Национальной Безопасности является одним из главных советников президента по вопросам внешней политики, защиты национальных интересов и безопасности Соединенных Штатов Америки.

Однако, несмотря на эти довольно определенные законодательные положения, роль и участие во внешней политике самого Президента, аппарата Белого дома, Совета Национальной Безопасности и создаваемых при них различных межведомственных органов подвергалось постоянным изменениям. В то же время менялась роль главных советников Прези-

дента США в сфере внешней политики, которыми являются Государственный Секретарь и Советник Президента США по Национальной Безопасности.

В соответствии с Законом о Национальной Безопасности (27 июля 1947) Совет Национальной Безопасности был создан для того, чтобы «давать советы президенту относительно координации вопросов внутренней, внешней и военной политики, касающихся национальной безопасности, с тем чтобы дать возможность военным ведомством и другим министерствам, правительственным учреждениям более успешно сотрудничать в делах национальной безопасности» [9]. Главным инициатором создания СНБ был **Джеймс Форрестол**, который в свое время был министром морских сил США в правительстве Ф. Д. Рузвельта, ставший затем первым министром обороны США. Главная идея Д. Форрестола заключалась в том, чтобы создать «канал через который военные ведомства могли бы влиять на внешнюю политику США» [10]. Первоначально новый орган даже собирались назвать «Советом по национальной обороне», однако Конгресс США не принял данной рекомендации и в соответствии с Законом о национальной безопасности был создан Совет Национальной Безопасности как функциональный орган Президента Соединенных Штатов Америки, вместе с СНБ были также созданы Центральное Разведывательное Управление (Central Intelligence Agency) и Федеральное Бюро Расследований (Federal Bureau of Investigation).

Необходимо отметить тот факт, что на протяжении всего периода существования Совета Национальной Безопасности этот орган при разных президентах выполнял различные функции и обладал разной степенью влияния на внешнеполитические решения, принимаемые Президентом Соединенных Штатов Америки. Так, например, при президенте Р. Никсоне Совет Национальной Безопасности играл ключевую роль во внешней политике США, а Советник Президента по Национальной Безопасности Г. Киссинджер являлся основным советником Президента по внешнеполитическим вопросам и даже выполнял функции Государственного Секретаря. При президенте США Рональде Рейгане изначально Государственный Департамент, возглавляемый Александром Хейгом, и Совет Национальной Безопасности во главе с Робертом Пойндекстэром и Робертом Макфарленом были в равной степени ключевыми органами в сфере внешней политики США, однако после того, как Государственным Секретарем США стал Дж. Шульц, который был личным другом Рональда Рейгана, ситуация изме-

нилась, так как теперь Р. Рейган стал в основном пользоваться советами и рекомендациями Государственного Секретаря Дж. Шульца. При Билле Клинтоне впервые за годы существования внешнеполитической системы США сложилась уникальная ситуация «равноправия» в отношениях между Президентом, Государственным Секретарем и Советником по Национальной Безопасности. Билл Клинтон в равной степени учитывал и использовал во внешней политике советы и рекомендации Государственного Секретаря Мадлен Олбрайт и Советника по Национальной Безопасности Энтони Лэйка.

После прихода к власти **Джордж Буш «младший»** старался продолжить традицию «равноправия» в отношениях между Государственным Департаментом и Советом по Национальной Безопасности. До конца октября-ноября 2004 года Дж. Буш отводил равные роли бывшему на тот момент Государственному Секретарю Колину Пауэллу и бывшей на тот момент Советнику по Национальной Безопасности Кондолизе Райс, хотя больше разделял взгляды и больше учитывал рекомендации Кондолизы Райс, чем Государственного Секретаря Колина Пауэлла, которого он считал слишком лояльным в вопросах внешней политики. Поэтому к концу своего первого президентского срока Дж. Буш «младший» провел кардинальные перестановки не только в своей Администрации, он и заменил некоторых министров. В частности, он заменил К. Пауэлла на более радикальную и твердую во внешней политике Кондолизу Райс, которая полностью разделяла во внешнеполитических вопросах позицию Дж. Буша, а во главе СНБ был поставлен Стивен Хэдли.

Известный американский эксперт современной внешней политики США из Дипломатического Института им. Дж. Гопкинса, функциональный сотрудник Государственного Департамента **Рональд Миллер** считает: «Дипломатическая деятельность Соединенных Штатов Америки с момента создания Совета Национальной Безопасности строилась на постоянном состязании между Государственным Секретарем и Советником по Национальной Безопасности за влияние на внешнеполитические решения, принимаемые президентом США» [11].

Говоря о структуре Совета Национальной Безопасности, следует отметить тот факт, что при президенте от Демократической партии Билле Клинтоне и особенно при президенте от Республиканской партии Джордже Буше «младшем» структура Совета Национальной Безопасности подверглась достаточно серьезным трансформациям, в частности, это касается Высшей группы анализа

СНБ, межведомственных и специальных групп Совета Национальной Безопасности. Так, при Рональде Рейгане деятельность Совета Национальной Безопасности строго подразделялась на «политику» и «операции». При Б. Клинтоне главный упор при подготовке материалов для Совета Национальной Безопасности был сделан не на разработку согласованных ведомствами планов, а на предоставление различных внешнеполитических альтернатив. Именно поэтому вместо Совета Планирования при СНБ появилась Высшая Группа Анализа.

При Дж. Буше «младшем» произошли изменения в вопросе об уровне принятия решений. По его инициативе, поддержанной на тот момент Советником по Национальной Безопасности Кондолизой Райс, с января 2004 года в Совет Национальной Безопасности должны поступать все вопросы, касающиеся внешней политики США, была восстановлена строгая систематичность заседаний Совета – 1–2 раза в неделю, кроме внеплановых или экстренных заседаний СНБ в выходные дни.

В целом современная структура Совета Национальной Безопасности выглядит следующим образом: во главе СНБ находится Президент США; повседневной деятельностью основных органов СНБ руководит Советник (помощник) Президента США по Национальной Безопасности; на равных правах в Совет Национальной Безопасности входит Директор Центрального Разведывательного Управления (ЦРУ) и Помощник Президента США по вопросам международной экономической политики, который возглавляет Совет по вопросам международной политики. Совет Национальной Безопасности состоит из семи функциональных комитетов и пяти региональных комитетов.

К **функциональным** комитетам относятся такие, как:

– Комитет по разведке – несет ответственность в целом за разведывательную деятельность специальных служб США и обязан ежемесячно предоставлять Советнику по Национальной Безопасности Специальный доклад о работе Спецслужб за прошедший период времени;

– Вашингтонская Группа Специальных Операций – призвана организовывать специальные операции в любой точке мира с целью предотвратить и ликвидировать угрозу национальным интересам США;

– Комитет Анализа Оборонных Программ – изучает и анализирует основные Военные и Гражданские Программы в сфере национальной обороны, а также предоставляет соответствующий доклад Советнику по Национальной Безопасности;

– Высшая Группа Анализа – заняла место основного органа при СНБ, ведающего разработкой, оценкой и подготовкой специальных предложений в сфере внешней политики США;

– Комитет Заместителей министров – Председателем является Первый заместитель Государственного Секретаря, а в случае его отсутствия руководит работой Комитета Заместитель Государственного Секретаря по политическим вопросам. Членами комитета являются: заместитель министра обороны США, Советник Президента по Национальной Безопасности, директор ЦРУ, председатель Комитета начальников-штабов и в зависимости от рассматриваемого вопроса заместители министров из других ведомств. Основная цель Комитета – наблюдение за реализацией основных решений Совета Национальной Безопасности и принятие собственных решений по менее важным вопросам;

– Специальная Группа Проверки – призвана осуществлять специальный секретный контроль за деятельностью основных комитетов Совета Национальной Безопасности и их сотрудниками, в случае выявления того или иного рода нарушений Специальная Группа Проверки предоставляет соответствующий доклад Советнику Президента по Национальной Безопасности;

– Оперативная Группа по Военно-политическим Вопросам – обязана осуществлять оперативный (быстродейственный) контроль за ситуацией в сфере международного военно-стратегического баланса и производить немедленное информирование Советника Национальной Безопасности, а также министра обороны (Пентагон) или его 1-го заместителя.

К **региональным** комитетам Совета Национальной Безопасности относятся:

– Комитет по Африке – общий контроль за деятельностью стран Африканского континента включая страны Северной Африки;

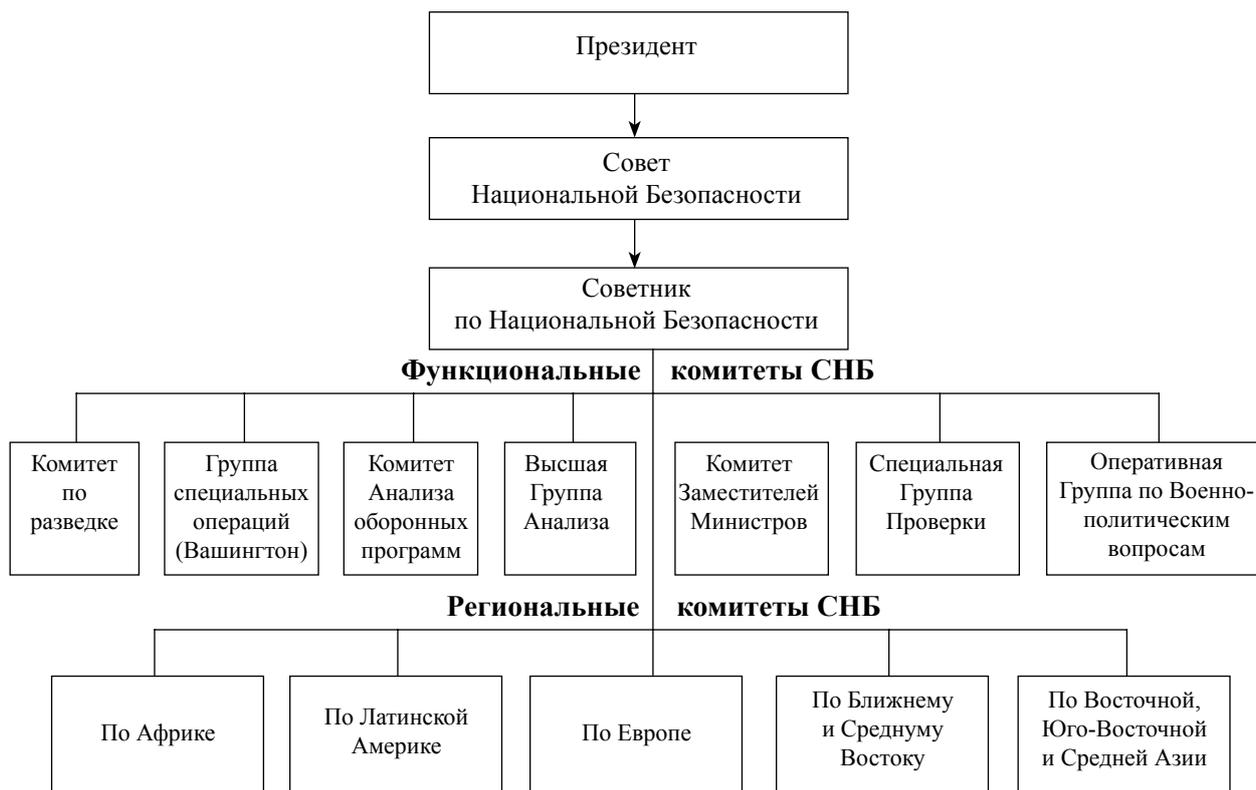
– Комитет по Латинской Америке – контроль за деятельностью правительств всех стран Латинской Америки включая страны бассейна Карибского моря;

– Комитет по Европе – в зависимости от ситуации может быть подразделен на подкомитеты по Западной Европе, а также странами Центральной и Восточной Европы;

– Комитет по Ближнему и Среднему Востоку;

– Комитет по Восточной, Юго-Восточной и Южной Азии.

Более наглядным образом основные руководящие внешнеполитические органы при Белом доме можно изобразить в виде следующей схемы:



Подводя итог, необходимо подчеркнуть, что Президент США, его Администрация и Совет Национальной Безопасности играют одну из самых важнейших и ключевых ролей во внешней политике США и это обусловлено не только тем, что Президент как единоличный представитель исполнительной власти США наделен широкими полномочиями, но также тем, что внешняя политика США в основном определяется именно интересами национальной безопасности, которые призван защищать Президент Соединенных Штатов Америки.

ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ДЕПАРТАМЕНТ ВО ВНЕШНЕЙ ПОЛИТИКЕ США

Среди основных средств, которые непосредственно используются Соединенными Штатами Америки для достижения своих внешнеполитических целей, **дипломатия** занимает одно из ведущих мест. Американская дипломатическая система по своей классификации относится к англо-американской дипломатической системе и является одной из лучших дипломатических систем современного мира. Современная дипломатическая система США стала складываться после окончания II-й Мировой войны и прошла долгий, но результативный путь своего развития, продолжая развиваться под лозунгом: «Новая дипломатия» или «Глобальная дипломатия» («New diplomacy or Global diplomacy»).

Основным, или ключевым, органом в дипломатической системе США является Государственный Департамент Соединенных Штатов Америки, который был создан 27 июля 1789 года и был назван Департаментом иностранных Дел, а 15 сентября 1789 года был преобразован в Государственный Департамент. Изменение официального названия департамента свидетельствовало о том, что уже изначально Соединенные Штаты Америки первостепенную роль уделяли именно иностранным делам и внешней политике, т. к. был заложен принцип «особой роли внешней политики» в политической системе США.

К началу 2005 года Государственный Департамент среди других департаментов (министерств) являлся одним из самых сложных органов Федерального правительства. В настоящее время в его системе работает 27 тыс. человек, а годовой бюджет составляет около 700 млн долларов, к этому следует еще добавить 150 млн долларов, получаемых от других ведомств в качестве вознаграждения за оказываемые Государственным Департаментом услуги. Государственный Департамент имеет дипломатические сношения со 180 странами мира и обеспечивает участие Соединенных Штатов Америки в 75 международных (межправительственных) организациях, следит за выполнением 5500 действующих договоров и соглашений, из которых

50 договоров о «взаимной обороне» и 4 региональных «оборонительных» пакта [12].

Главная особенность положения Государственного Департамента в разветвленной структуре внешнеполитических ведомств США связана с тем обстоятельством, что этот орган обладает наиболее широкой и точной информацией о положении дел в зарубежных странах, а также деятельности США в этих государствах. Однако, как показывает реальность, Государственный Департамент не может полностью осуществлять и контролировать внешнеполитическую деятельность. В этой связи, с точки зрения управления внешней политикой США, всегда спорным остается вопрос о том, где должна концентрироваться система руководства внешней политикой Соединенных Штатов Америки – вокруг Белого дома или же вокруг Государственного Департамента. Не было также точно определено, в каком объеме Государственный Департамент должен осуществлять такие важные функции управления внешней политикой США, как: координация зарубежных операций, внешнеполитическое планирование, распределение бюджетных ресурсов между внешнеполитическими ведомствами и программами, а также контроль за выполнением внешнеполитических решений. При этом для самого дипломатического ведомства (Государственного Департамента), который ведет работу на разнообразных направлениях и имеет обширную периферию, центральной управленческой функцией является функция межведомственной координации внешнеполитических мероприятий (операций). В основу организации внешнеполитической системы США положена доктрина отделения «политики» от «операций». Под «политикой» понимается определение основных направлений дипломатической деятельности, под «операциями» – различные конкретные программы правительства США за границей (экономические, технические, военные и иные виды программ). Государственный Департамент во внешнеполитической системе США осуществляет свою деятельность по двум направлениям:

- а) руководство внешней политикой США;
- в) участие во внешнеполитических операциях.

Среди различных американских специалистов по дипломатическому механизму и экспертов по Государственному Департаменту США существуют различные мнения о том, кто именно должен стоять во главе внешней политики США. Так, один из крупнейших американских специалистов по дипломатическому механизму **Джеймс Макками** в своей книге «Управление американскими иностранными делами» заявляет о том, что Государственный Департамент является самым логичным органом для осуществления внешнеполитических функций, поэтому основные элементы управления внешней политикой необходимо сосредоточить в руках Государственного Департамента» [13]. Однако по мнению другого американского исследователя, профессора политики из Гарвардского Университета **Джона Маккензи**, «координация проведения внешней политики должна исходить от Президента США. Только президент обладает правом давать указания, ибо координация внешней политики любыми другими средствами, кроме Президента, означает споры, компромиссы, нестабильные решения, апелляции к президенту и т. д.» [14].

Профессор Калифорнийского Университета **Адам Шварцманн** считает, что современная внешнеполитическая система США не нуждается в каких-либо трансформациях или реформировании, так как она функционирует в соответствии с современными вызовами глобального мира и вполне успешно справляется с ними. По мнению Адама Шварцмана в современной внешнеполитической системе США существует «баланс» полномочий – Президент руководит внешней политикой США и определяет основные внешнеполитические направления деятельности, Государственный Департамент осуществляет дипломатическую работу и руководит американской дипломатией в целом, а Совет Национальной Безопасности предоставляет Президенту и Государственному секретарю необходимые рекомендации по национальной безопасности в сфере внешней политики» [15].

Говоря о структуре Государственного Департамента, следует отметить тот факт, что в отличие от других департаментов (министерств) Государственный Департамент имеет особенно разветвленную систему органов. Во главе Государственного Департамента находятся Государственный Секретарь Соединенных Штатов Америки, Первый Заместитель Государственного Секретаря, Заместитель Первого Заместителя Госсекретаря по Управлению, Заместитель Государственного Секретаря по Экономическим вопросам, которые составляют Старшую Группу Управления Государственного Департамента.

В распоряжении Заместителя Государственного секретаря по политическим вопросам и Заместителя Государственного секретаря по экономическим вопросам находится Координатор помощи по обеспечению безопасности, в обязанности которого входит осуществление всего комплекса мероприятий, связанных с организацией и предоставлением

необходимых средств для обеспечения безопасности деятельности Старшей Группы Управления и Государственного Департамента в целом. Специальный Советник призван предоставлять необходимую информацию, консультации и рекомендации для стабильной работы Заместителя Госсекретаря по политическим вопросам и Заместителя Госсекретаря по экономическим вопросам.

В Единый Управленческий Аппарат Государственного Департамента входят:

– **Группа планирования и координации** – осуществляет планирование внешней политики США совместно с другими внешнеполитическими ведомствами и установками Президента США;

– **Исполнительный Секретариат** – несет ответственность за деятельность всех органов, которые входят в Единый Управленческий Аппарат Государственного Департамента;

– **Группа по системам и методам Управления** – осуществляет разработку основных видов систем и методов управления внешней политикой США по поручениям Государственного Секретаря и его заместителей;

– **Специальная группа оценки политики** – осуществляет сбор, изучение и анализ информации о международной ситуации с последующим оценением данной ситуации и предоставление своего *оценочного заключения* Государственному Секретарю или его заместителям.

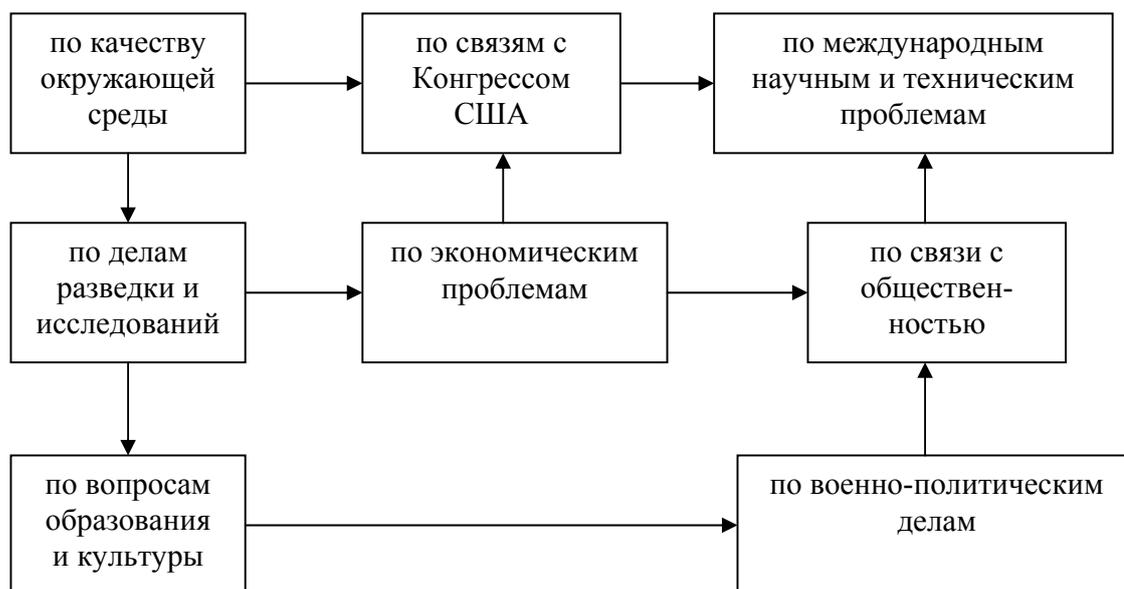
К основным **функциональным** Управлениям относятся следующие:

К **региональным** Управлениям Государственного Департамента относятся следующие:

Управление по Европе и европейским делам – осуществляет координацию дипломатической деятельности США во всех странах Европы, данное управление считается «классическим» Управлением в департаменте, т. к. существует с момента создания Государственного департамента в 1789 году, когда на тот момент возникла необходимость открытия дипломатического представительства США во Франции, которая являлась союзницей молодой республики в войне за независимость, а первым руководителем Управления по европейским делам и первым официальным представителем (послом) США во Франции был назначен великий американский дипломат, философ и политик Бенджамин Франклин.

В настоящий момент Управление занимается не только всеми вопросами, связанными с дипломатической деятельностью США во всех странах Европейского континента, но также занимается вопросами отношений США с руководством Европейского Союза и отношениями США с ее европейскими союзниками по НАТО включая «особые отношения» с Великобританией.

Управление по Африке – было создано во II-й половине 50-х годов XX века, занимается координацией дипломатических отношений со всеми странами Африки включая страны Северной Африки. Управление занимается разработкой различных дипломатических методов проникновения США в африканские страны включая предоставление американской дипломатией экономической, политической, технической помощи. Большую роль в деятельности Управления играет предостав-



ление необходимой помощи и поддержки в создании демократических, политических систем в странах Африки.

Управление по странам Латинской Америки, стран Карибского бассейна и межамериканских дел – всегда находилось и находится под строгим контролем Президента США, Государственного секретаря и его заместителей. Данное Управление имеет статус *«особого характера»*, т. к. координирует дипломатическую деятельность в регионе, который является территорией неотъемлемых национальных интересов США. В рамках Управления действуют два отдела: *Первый отдел по политическим вопросам и вопросам безопасности; Второй отдел по экономическим проблемам*. Управление осуществляет координацию дипломатической деятельности США в политической жизни латиноамериканских стран и деятельности США в Организации Американских Государств.

Управление по странам Ближнего и Среднего Востока – также имеет статус *«особого характера»* в связи с тем, что Управление осуществляет координацию дипломатической деятельности США в регионах стратегически важных для США, особенно это касается стран Ближнего Востока. Поэтому в рамках Управления создан Специальный Отдел по делам Ближнего Востока, который занимается целым комплексом проблем стран Ближнего Востока включая поддержку отношений со стратегическими партнерами США в этом регионе, в частности с государством Израиль.

Управление по Южной, Восточной и Юго-Восточной Азии – координирует дипломатическую деятельность США в странах этого региона, который также входит в число стратегических для внешней политики Соединенных Штатов Америки регионов мира, дипломатические отношения со стратегическими партнерами США (Японией, Южной Кореей, Тайландом и др.), помимо этого в рамках Управления создан Специальный Отдел по проблемам стран Юго-Восточной Азии (South-East Asia Issues).

Управление по странам Тихого Океана и островным государствам Океании – осуществляет координацию дипломатических представительств США в странах Тихого океана, в особенности в стратегических партнерах США (Австралия, Новая Зеландия, Филиппины), а также в мелких островных государствах бассейна Тихого океана, объявленных сферой национальных интересов США.

Управление по делам международных организаций – в настоящее время США является членом всех международных (межправительственных) организаций, в которых США играет роль ведущего государства или государства-лидера, штат работников дипломатического представительства США при любой международной организации включает от 30-ти до 100 человек, а представительство США при ООН насчитывает более 150 дипломатов. Управление по международным организациям включает также Отдел по международно-правовой деятельности, который обеспечивает участие США в международных договорах, соглашениях, конвенциях и иных нормативно-правовых актах международного характера.

РОЛЬ ГОСУДАРСТВЕННОГО СЕКРЕТАРЯ

Государственный Секретарь Соединенных Штатов Америки играет одну из важнейших ролей во внешней политике США. Государственный секретарь является главным личным советником Президента США по вопросам внешней политики, хотя эта функция немного осложнена значительным влиянием на внешнеполитические решения Президента Советника по Национальной Безопасности, а также влиянием военных факторов на проведение внешней политики. Государственный Секретарь также является руководителем огромного дипломатического ведомства, при этом достаточным интересным фактом является то, что ответственность Государственного Секретаря гораздо шире, чем его департамента. Именно эта двойственность функций Государственного Секретаря лежит в основе той необычной ситуации, когда одновременно может происходить снижение роли Государственного департамента во внешней политике США и повышение значения Государственного Секретаря. Однако в настоящее время ситуация изменилась. По словам нынешнего Государственного Секретаря США Кондолизы Райс в совместном интервью газетам «New-York Times» («Нью-Йорк Таймс») и «Washington Post» («Вашингтон Пост»): «В настоящее время во внешнеполитической системе США сложилась ситуация, когда приоритет в равной степени разделен между Государственным Департаментом, Советом по Национальной Безопасности и Департаментом (министерством) Обороны США, однако Государственный Секретарь играет все же наиболее важную роль в принятии решений Президентом Америки» [16].

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ.

1. The Constitution and Legislation of The United States. Washington – D.C., 1996.
2. *Buller Edward*. The President: Office and Power. N-Y., 1998.
3. *Johnson David*. The annual hearings for the Committee on international relations and foreign affairs. Washington, 2004.
4. USA National Security Laws. Volume 3. Washington, 1999.
5. The Constitution and Legislation of The United States. Washington – D.C., 1996.
6. *James P. Richards*. The Senat in Foreign Affairs – “Annals of American Academy of Political and Social Science, vol 289, September 1995.
7. *Robert Carroll*. The USA Congress in Foreign Affairs. Yell, 2004.
8. «United States of America and World Politics Journal», vol. 507, Washington – D.C., 2000.
9. USA National Security Laws. Volume 3, Washington. 1993.
10. *Forrestoll James*. “The Forrestoll Diaries”, N-Y; 2000.
11. *Miller Ronald*. The roles of State Department and National Security Council in foreign affairs. Washington. J. Hopkins Institute press, 2004.
12. The Bulletin of State Department, April, 2006.
13. *James L. McCamy*. The Administration of American Foreign Affairs. New-York, 2005.
14. *John Mackenzy*. The Political system and its influence at USA foreign policy. Harward University, 2004.
15. *Adam Schwarzmann*. The United States of America and the external political system. California, 2004.
16. “Washington Post”, April 25, 2005 / “New York Times”, April 26, 2005.