

УДК 327

ОЦІНЮЮЧИ ВТРАТИ ВНАСЛІДОК СЛАБКИХ ІНСТИТУТІВ ДИПЛОМАТІЇ: СИТУАЦІЯ В ДЕРЖДЕПАРТАМЕНТІ США



БІБЕРМАН Є.,
Університет Брауна, США

У статті доведено, що слабкі інститути дипломатії завдають додаткового навантаження, а в довгостроковій перспективі спричиняють послаблення військового потенціалу держави та безпеки в цілому. Для обґрунтування й пояснення цієї тези автор досліджує ситуацію в країні з найсильнішим ВПК – Сполучених Штатах Америки. Запропоновано практичні рекомендації для відновлення потенціалу дипломатичної служби США.

Ключові слова: дипломатія, бюджет Держдепартаменту, американські дипломати, мілітаризація, персонал Держдепартаменту.

Вступ. Обрання Барака Обама на пост Президента і Головнокомандуючого повернуло до життя надії щодо американської дипломатії. Через два дні після інаугурації Б. Обама здійснив символічний візит до Державного Департаменту США. Через місяць він запропонував збільшити бюджет Державного Департаменту та інших установ міжнародного характеру з \$47,2 млрд у поточному бюджетному році до \$51,7 млрд у наступному, із спрямуванням частини виділених коштів безпосередньо на виконання кількарічного плану заходів для збільшення питомої ваги дипломатичної служби як у Держдепартаменті, так і в Агентстві міжнародного розвитку США (USAID).

Однак за початковою ейфорією, під якої припав на призначення Хілларі Клінтон на пост Державного секретаря, швидко прийшло визнання того, що на виправлення помилок попередніх адміністрацій та відновлення американської дипломатії підуть роки. Принаймні у короткостроковій перспективі це також призвело до політики обходу правил. В окремих випадках, наприклад, у відеозверненні Б. Обама до народу і керівництва Ірану з нагоди свята Навруз, було продемон-

стровано той креативний підхід, який потенційно зміг би воскресити імідж США за кордоном. Інші приклади, такі як переговори в односторонньому порядку з Росією щодо протиракетного щита, були розкритиковані за неврахування інтересів основних учасників подій (наслідком цього, зокрема, стало направлення Б. Обами звернення від керівництва країн Центральної й Східної Європи з обґрунтуванням доцільності трансатлантичних відносин).

Протягом більш ніж двох десятиліть дипломатія США потерпала від хронічного недофінансування, недоукомплектування персоналом і незадовільного управління. Здатність Державного Департаменту ефективно реагувати на загрози національній безпеці США значно погіршилася. У той же час потреба країни у виробленні дипломатичних рішень продовжує зростати. Як зазначила 13 січня 2009 р. на засіданні Комітету із зовнішніх відносин Сенату тоді ще кандидат на посаду Державного секретаря Хілларі Клінтон, виклики сучасності, від тероризму до глобальних фінансових криз і зміни клімату, вимагають не лише більшого ступеня дипломатичного лідерства, але й провідної ролі дипломатії.¹

Під час президентської кампанії – у час, коли зведений бюджет Держдепартаменту й USAID був у 24 рази меншим, ніж бюджет Міністерства оборони США (\$31 млрд порівняно з \$750 млрд)², – Б. Обама пообіцяв «відновити» американську дипломатію. Незадовільний стан Держдепартаменту навіть змусив Міністра оборони США Роберта Гейтса публічно висловити власні побоювання. «Ясно, що американські цивільні інститути дипломатії й розвитку у порівнянні з тим, що традиційно витрачається на військові, й, що більш важливо, у порівнянні з масштабами відповідальності й загрозою нашій країні у світі, надто довго були хронічно недоукомплектованими і недофінансованими», – зазначив він у липні 2008 р.³

Адміністрація Б. Обами від попередників у спадщину отримала послаблений Держдепартамент із недоукомплектованим на 19% штатом.⁴ Політика адміністрації Дж. Буша, що полягала в орієнтуванні майже повністю на військовий апарат, призвела до щодальшого взяття персоналом Міністерства оборони на себе функцій публічної дипломатії й надання допомоги. «Мілітаризація» дипломатії, яка несе з собою орієнтацію на певні цілі військового характеру, а також на короткострокову перспективу, послаблює спроможність Сполучених Штатів виконувати завдання національного значення і зобов'язання перед міжнародним співтовариством. Для відновлення «м'якої сили» країни Президенту США необхідно на довгостроковій основі проінвестувати Державний Департамент (разом із USAID). Подолання кризи нестачі людських ресурсів і відновлення потенціалу триватиме упродовж багатьох років. Поряд з цим

без віднайдення коштів і методів керування, необхідних не лише для набору та підготовки нового покоління працівників дипломатичної служби, а й для модернізації Держдепартаменту для протистояння викликам завтрашнього дня, нова адміністрація ризикує повести країну до упевненості в цінності сили, а не у силі її цінностей.

Контекст і важливість проблеми. Зменшення здатності Держдепартаменту виконувати свої функції має прямий і тривалий зв'язок із зовнішньою політикою США. Нова адміністрація наразі стоїть перед прийняттям рішення про або продовження процесу «мілітаризації» дипломатії із поступовою передачею персоналу Міністерства оборони традиційно цивільних функцій, або реінвестування у помітному обсязі в національну дипломатичну службу. США безумовно потребуватимуть сильної військової складової для протистояння багатьом із сьогоднішніх та завтрашніх викликів і тому, що дипломатія не завжди спрацює, і тому, що хороша дипломатія зазвичай підтримується військовою міццю. Однак ефективний дипломатичний істеблшмент є важливим не лише у якості першої лінії оборони, але й для досягнення довгострокових цілей державотворення через налагодження співпраці між державами та недержавними акторами, а також «ребрендингу»⁵ американських цінностей для аудиторій поза межами країни. Проведення останнього є особливо важливим завданням до виконання у динамічних регіонах з переважно молодим населенням, чие бачення Америки впливатиме на наступні покоління.

Без уваги багатьох із адміністрацій. Сучасний дефіцит ресурсів і персоналу у Державному Департаменті сягає корінням початку 1990-х. З 1990 р. по 1997 р. Держдепартамент набирив персонал на рівні, нижчому за рівень нормального відтоку, що створило нестачу близько 700 працівників нижньої ланки. За приблизною оцінкою, якщо зважати на додаткову, кумулятивну нестачу, заходів з подолання якої не проводилося, то насправді мова йтиме скоріше про 2,000–3,500 посад.⁶ В середині 1990-х діяльність з перекупівлі кадрів також знизила кількість працівників вищої ланки. Протягом 2008 р. відповідальні за кадрову політику працівники Держдепартаменту в інтерв'ю ЗМІ зазначали, що 12% закордонних посад дипломатичної служби (за винятком Іраку і Афганістану) і 19% посад у цілому (в центральному апараті і за кордоном) були вакантними. Більше того, 19% посад було заповнено за рахунок працівників, переведених у прискореному порядку на посади, що вимагають вищої, ніж наявна в них, кваліфікації.⁷

Проблема кадрового складу поглибилася внаслідок скорочення бюджету. Станом на 2000 р. реальне фінансування Держдепартаменту скоротилося на 50% порівняно з обсягом 1985 р., до того, як було відкрито 22 нових посольства і

спрямовано зусилля на роботу в умовах прискорюваної глобалізації.⁸ Ситуація лише незначно покращилася після 2001 р., коли Державний секретар Колін Пауелл представив програму «ініціатива дипломатичної готовності» (Diplomatic Readiness Initiative) для подолання нестачі працівників Держдепартаменту за кількісними та якісними характеристиками. У рамках програми у Державному Департаменті протягом 2001-2004 рр. було створено понад 1000 нових дипломатичних посад, внаслідок чого рівень заповнення ключових дипломатичних посад перевищив рівень часів закінчення «холодної війни». Поряд з цим у звіті Бюджетного комітету Сенату США за 2008 р. зазначено, що зекономлене було витрачене на події, що вимагають дипломатичного реагування, в Іраку, Афганістані та сусідніх країнах.⁹ Дехто визначив Конгрес винним у дефіциті кадрів, що мав місце після запровадження програми. Критики зазначають, що в 2004 р. Конгрес раптово почав блокувати усі запити Державного Департаменту, які стосувалися відкриття нових вакансій, крім тих, що передбачали виконання консульських функцій або забезпечення безпеки. У період між звільненням Держсекретаря К. Пауелла в 2005 р. і запитом Держсекретаря К. Райс щодо бюджету на 2008 бюджетний рік Конгрес у цілому заблокував введення 709 нових посад (майже усі – для персоналу дипломатичної служби) попри постійно зростаючі кількісні вимоги щодо кадрів у Іраку і Афганістані, підготовку спеціалістів з рідкісних мов та інших напрямків зростаючої актуальності.¹⁰

Розмір сукупного бюджету Держдепартаменту на вирішення зовнішньополітичних питань сьогодні продовжує викликати подив у багатьох. За оцінкою Міністра оборони Р. Гейтса, він приблизно дорівнює тому, що витрачається Пентагоном тільки на заходи з охорони здоров'я. У той же час запити К. Райс на фінансування були вражаюче скромними. Наприклад, на забезпечення діяльності Держдепартаменту у 2009 р. Бюджетний комітет Сенату США виділив \$12 млрд. Ця сума є лише на \$194000 нижчою за запиту Президентом,¹¹ але фактично майже на півмільйона доларів *перевищує* початково запиту Держдепартаментом.¹²

Без натхнення, але з надією. Нещодавнє опитування 5500 працівників дипломатичної служби – майже половини від кількості працюючих, – проведене Асоціацією дипломатичної служби Америки (AFSA), засвідчило, що недофінансування і нестача кадрів ускладнює виконання власних функцій із належною результативністю для помітної більшості дипломатів.¹³ Поряд з цим працівники дипслужби зазначають про зростаючий кадровий попит на заповнення посад зі складними умовами роботи і таких, куди відряджають без родини (дедалі більше дипломатів

переживає певний «культурний шок» від спілкування з представниками збройних сил), несправедливість у призначеннях і зниження рівня відкритості обговорення питань кадрової політики.

На сьогодні понад 20% американських дипломатів протягом 5 останніх років працювали на посадах, що не передбачають присутність родини, а більш ніж 11% працівників дипломатичної служби виконували функції в місцях ведення бойових дій в Іраку.¹⁴ Незадовго до подій 11 вересня 2001 р. у дипломатичній службі США нараховувалося близько 200 посад по всьому світі, що не передбачають або передбачають часткову (лише дорослі) присутність членів родин. Станом на 2008 р. цей показник у 16 закордонних місцях зріс майже в п'ятеро. Це означає, що ті, хто зараз працює, на певному відрізку кар'єри можуть очікувати на відрядження без супроводу членів родини.¹⁵ Більше того, за інформацією, поданою *New York Times* у грудні 2008 р., наявність однорічного досвіду роботи в особливо складних умовах хоча б двічі протягом професійної кар'єри тепер вимагається від усіх.¹⁶

Для багатьох дипломатів підвищення ризикованості й обсягу роботи супроводжується посиленням несправедливості при розподілі функцій. Це означає, наприклад, дедалі більший диспаритет при оплаті праці за кордоном. Протягом майже двох третин кар'єри дипломат перебуває за кордоном.¹⁷ Сьогодні при від'їзді на роботу за межі країни дипломат фактично втрачає 21% доходу, тобто одну річну зарплату на п'ять відпрацьованих за кордоном років. Це серйозно впливає на розмір пенсії й заощаджень на навчання дітей, особливо в умовах, коли родини дипслужбовців вже зазнають втрати доходу другого члена подружжя, який не може знайти роботу за кордоном.¹⁸

Дехто зазначає, що підвищення небезпеки у світі також означало й ерозію меритократичної культури дипломатичної служби. Зіткнувшись з дефіцитом бажаючих працювати в Багдаді, Кондоліза Райс спробувала збільшити набір персоналу шляхом гарантування того, що найбільш бажані посади будуть заповнені дипломатами, які проходили службу в Іраку (і в меншій мірі в Афганістані). Критики зазначають, що такий преференційний підхід створив ситуацію, коли «найкращі й найбільш здібні не обов'язково надалі отримують підвищення; натомість найбільш імовірно підвищуватимуться ті, хто хотів і був здатен працювати в гарячих точках, незалежно від того, наскільки такий досвід стане корисним для подальшого виконання ними функцій або для майбутнього зовнішньої політики США»¹⁹. Спроба адміністрації Дж. Буша запровадити систему оплати персоналу «за продуктивність роботи», яка, на думку декого, запроваджувалася на заміну оцінки колег і дозволила б «політичним призначенням захоплювати підлеглих, виходячи з суб'єктивних політичних переконань і особистої лояльності», була відхилена

на Конгресом. Хоча дехто стверджує, що чутки про це зробили внесок у «помітне зменшення випадків конструктивної незгоди у дипломатичній службі». За словами голови AFSA, колишнього посла Дж. Ентоні Холмса існує «реальне і широко розповсюджене побоювання, що висловлення незгоди або негативної оцінки сучасної політики США може зашкодити кар'єрному зростанню».²⁰

Це підтверджується результатами нещодавніх опитувань AFSA, під час яких багатьма дипломатами наведено кричущі приклади преференційного ставлення до окремих працівників вищої ланки, керівного складу й внутрішніх «фаворитів» у окремих підрозділах. Майже половина опитаних зазначила «можливість проявляти незгоду в [Держ]департаменті» серед перших п'яти напрямків із захисту AFSA їхніх інтересів.²¹ Ерозія системи меритократії й відкритості у Державному Департаменті продовжує знижувати якість американської дипломатії.

Опитування AFSA також засвідчили позитивні тенденції: з приходом адміністрації Обами мав місце докорінний перегляд довгострокових перспектив роботи на дипломатичній службі. Тоді як у 2008 р. результати опитування засвідчили, що 41% дипломатів не збираються продовжувати кар'єру в дипломатичній службі до досягнення пенсійного віку, то в 2009 р. цей показник знизився до 21%. Попри це обернення багатьох негативних тенденцій, до числа яких входить зниження кількості бажаючих з числа жінок,²² масове вивільнення посад під впливом демографічних чинників²³ і, як зазначалося раніше, поглиблення конфлікту інтересів між дипломатами і представниками збройних сил, на позитивні вимагатиме цілеспрямованої й послідовної політики.

Як пояснює один із офіцерів збройних сил, у зонах на кшталт Іраку або Афганістану «військові є режисерами». Він додає, що оскільки «дипломати мають більш довгострокові уявлення про розвиток і успіх, ніж військові», напруга у відносинах двох організацій протягом останніх років суттєво зросла.²⁴ Згідно з результатами одного дослідження роботи посольств, зростання у посольствах кількості працівників не з системи Держдепартаменту, особливо із структур Міністерства оборони, створило значну напругу навколо повноважень посла і навіть навколо спрямування зовнішньої політики США.²⁵

Слабкість Держдепартаменту сильно впливає на політику. По-перше, вона суттєво обмежує здатність держави до формування тривалих альянсів і пом'якшення міжнародної напруги. По-друге, із зростанням ролі військових у традиційно цивільних сферах «обличчя Америки» для інших країн неминуче зміниться. Таким чином, це помітно обмежить можливості застосування військової сили і дуже заважатиме зусиллям з просування американської системи цінностей за кордоном.

Переоцінка варіантів політики. Прихід нової адміністрації відродив сподівання на зростання ролі Держдепартаменту в реалізації зовнішньої політики США. Багато хто очікує, що військово-центристський підхід адміністрації Буша буде невдовзі замінено на стратегію більш «м'якої сили». Але конкретні заходи з оновлення Держдепартаменту ще необхідно вжити, а можливість проведення політики мілітаризації ще не повністю знята з розгляду. Більше того, підхід Держсекретаря Х. Клінтон наразі полягає в тому, щоб: а) не вживаючи спеціальних заходів для залучення додаткових коштів, просто зачекати, що запропонує економіка в плані кадрового забезпечення і б) паралельно проводити дипломатію «реагування на критичні ситуації» шляхом політичних призначень, а не через залучення кадрів дипломатичної служби.

Рамки мілітаризації. Політика адміністрації Дж. Буша, що полягала в розраховуванні на Міністерство оборони у більшості непередбачуваних випадків, призвела до існування ослабленого й дедалі менш ефективного Держдепартаменту і посилення навантаження на військовий апарат. В Іраку і Афганістані військові, навіть продовжуючи переслідувати повстанців, переважно взяли на себе відповідальність за здійснення зусиль з державотворення і примирення представників різних конфесій.

Оцінивши сукупний вплив усіх проблем, з якими стикається персонал Держдепартаменту, Комітет із зовнішніх відносин Сенату США у звіті за 2006 р. сформулював висновок, що «існуюче співвідношення витрат на військовий потенціал у розрахунку 12:1 до витрат на діяльність структур дипломатичного і цивільного характеру несе у собі ризик подальшого залучення військових за замовчуванням у сфері, де цивільне представництво є більш доцільним».²⁶ Пізніше у звіті, підготовленому групою дослідників американської Дипломатичної Академії й Центру ім. Стімсона, теж міститься подібний висновок.²⁷

Під час відкриття засідання Комітету зовнішніх справ Сенату 5 березня 2008 р. сенатор Річард Лугар відзначив «непридатність» військового апарату для участі в проектах з надання допомоги іншим країнам та інформування громадськості, чим останній займався за часів адміністрації Дж. Буша. «Набагато більш раціональним було б надання Державному Департаменту ресурсів, необхідних для виконання завдань, що мають відверто цивільний характер», пояснював він.²⁸

У період адміністрації Дж. Буша розбудова військового потенціалу країни на противагу посиленню цивільної дипломатичної служби фактично розглядалася як гра з нульовою сумою. У той же час надто мало ресурсів вкладалося у розбудову професійних зв'язків між двома організаціями, що надалі погіршило якість роботи на місцях – там, де політика зустрічається з реальністю.²⁹

Насправді, у цьому підході не були враховані потенційні переваги ефективного співробітництва військового та цивільного персоналу, особливо у таких країнах, як Ірак чи Афганістан, а також не визнано наявність конкурентних переваг кожної з організацій. Більше того, вписання традиційно цивільних функцій у посадові інструкції співробітників Міністерства оборони зменшує здатність останнього виконувати свої, не менш важливі, завдання. Тому не дивно, що Міністр оборони Р. Гейтс став таким активним прихильником посилення Держдепартаменту.

Від поганої економіки – кращі дипломати?

Нещодавня економічна криза й викликане нею вивільнення кадрів спричинили появу нового підходу. Його логіка, тобто обґрунтування нічого-необґрунтованого, полягає у переконанні в тому, що втрата працівниками робочих місць у приватному секторі неминуче призведе до зростання бажаних стати державними службовцями і внаслідок цього суттєво покращить якісні характеристики персоналу Держдепартаменту.

Розрахунок на погану економіку задля якісної дипломатії є неправильною стратегією з двох причин. По-перше, за оцінками, навіть якби набір кадрів на посади нижньої ланки подвоївся чи потроївся, то для збільшення наповнення штатного розкладу на третину на кожному з рівнів ієрархії дипломатичної служби все одно був би необхідний час для просування середньостатистичного працівника на позиції вищої ланки (у середньому 20-30 років).³⁰ Дехто з ветеранів дипломатичної служби попереджає про можливість швидкого розчарування працівників, що прийшли з приватного сектору, в стані справ у Держдепартаменті. Як зазначає представник керівництва AFSA, багато з них «очікуватимуть справедливого просування і розподілу функцій, ефективної роботи апарату, задоволення від роботи і належного заохочення за результатами роботи».³¹

Делегування дипломатичних функцій. Держсекретар Х. Клінтон розпочала виконання повноважень з призначення двох високопрофесійних емісарів – Джорджа Мітчелла і Річарда Холбрука. За повідомленням *New York Times* у лютому 2008 р., цей крок одразу ж «викликав занепокоєння у лавах дипломатичної служби».³² Х. Клінтон пояснила таке рішення доцільністю наявності спеціальних представників. «Перевагою спецпредставників є можливість швидкого старту», повідомила вона, зазначивши про відсутність необхідності згоди Сенату. «Для більшого прояснення цього питання протиставте це тій кількості кандидатів, які очікують на затвердження».

Тоді як такий крок може пришвидшити подачу сигналу іншим країнам, політика обходу з мотивів зручності персоналу Державного Департаменту є неправильним сигналом як для департаменту, так і для всієї зовнішньополітичної спіль-

ноти США. Цим також створюється деструктивний прецедент – демонструється, що коли справа стосується дипломатії, професійні дипломати можуть, а іноді й мають бути замінені (хоча б і на політичних призначенців).

Практичні рекомендації. Відсутність успіху при сучасних підходах до задоволення державної потреби в дипломатії вимагає більшого, ніж просто «ще раз подумати», а саме – невідкладного проведення заходів. Основними проблемами, які необхідно подолати, залишаються фінансування, підбір кадрів та управління.

Більш реалістичний бюджет. Неможливо говорити про повернення Держдепартаменту до життя без повтору тези про необхідність підвищення фінансування. Ясно, що обсяг бюджету, що формувався б за заявками Держдепартаменту, не був би достатнім для задоволення потреб організації. А отже, бюджет повинен бути повністю перепланований із урахуванням нових і потенційних проблем, таких як збільшення кількості впливових недержавних акторів.

Як говорить один з прихильників бюджету «з нуля»: «У якості Президента Бараку Обамі не варто долучатися до продовження політики стримання фінансування й дотримання статусу-кво часів Буша. Натомість Білому Дому варто застосувати принцип «нульового бюджетування», визначивши перелік цілей дипломатичної роботи, а потім опрацюючи з Конгресом залучення коштів і підбір персоналу, необхідного для їх досягнення».³³

Розбудова кадрового складу. Нестача кадрів у Державному Департаменті є помітною. Якщо нічого не буде зроблено для залучення нових працівників дипломатичної служби і утримання від звільнення здібних і підготовлених дипломатів, то знизиться рівень виконання навіть базових, ключових дипломатичних функцій. Або зросте функціональне навантаження на військовий персонал, кваліфікація якого є нижчою і який вже завантажений виконанням власних функцій.

У 2006 р. Держдепартамент залучив McKinsey&Companу для перевірки процедури набору персоналу і вироблення рекомендацій. Ця консалтингова компанія, визначивши процес відбору як «бездоганний», порекомендувала, однак, Держдепартаменту використовувати також і найкращий досвід приватного сектору.³⁴ Внаслідок цього з метою залучення потенційних працівників дипломатичної служби в більшій кількості й з вищою кваліфікацією було представлено концепцію «кандидат у цілому» («Total Candidate»). McKinsey також пропонувала започаткувати програми набору працівників середньої ланки, але пропозиція зустріла сильний опір з боку AFSA, і програму не було розпочато.

На додаток до переосмислення програми набору працівників середньої ланки Державному Департаменту варто було б зосередитися й на розширен-

ні програм рекрутування молоді, залучаючи більше дипломатичних працівників пенсійного віку до проведення роботи на місцях – у студмістечках країни. Держдепартаменту доцільно також заохочувати залишення на робочих місцях тих, хто планує звільнитися, через, наприклад, введення підходів, більш орієнтованих на родину. Це також допоможе зупинити тенденцію до зменшення кількості жінок як серед аплікантів, так і серед тих, хто залишається працювати у Держдепартаменті.

І насамкінець, прихід адміністрації Обами спочатку надихнув багатьох із тих працівників дипломатичної служби, які збиралися завершити свою дипломатичну кар'єру, залишитись. Це свідчить про існуючий ступінь морального впливу нової адміністрації на державних службовців країни. Є імперативом те, що довіра між керівництвом країни й дипломатичною службою продовжує зміцнюватися. Президент Обама публічно взяв на себе зобов'язання перед дипломатією, і наразі дипломатична служба є близькою до перевірки справжності цих зобов'язань. Деякі з кроків Держсекретаря Х. Клінтон вже викликали підозру в деякого з дипломатів. Тому особливо важливим є продовження демонстрації Б. Обамою підтримки і поваги до національної дипломатичної служби шляхом, наприклад, створення протидії випадкам появи спецпредставників.

Керуючи різноманітністю. У районах, де представники військового та цивільного персоналу повинні працювати пліч-о-пліч, співробітництво повинне бути інституціоналізованим, що є питанням високоякісного управління. По-перше, персоналу повинні бути чітко викладені принципи та рамки повноважень і відповідальності. По-друге, робота в команді повинна підтримуватися й заохочуватися як Держдепартаментом, так і Міністерством оборони. З цією метою можна запровадити систему нагород. По-третє, керівники посольств отримали б переваги від проходження спеціальної підготовки, яка дозволила б їм краще керувати персоналом різного підпорядкування, із постійно зростаючою кількістю

працівників з-поза структури Держдепартаменту. Кожен з американських президентів, починаючи з Дж. Кеннеді, направляв керівникам закордонних місій звернення, покладаючи на них відповідальність за все посольство та його персонал. Логікою такого вчинку є визнання того, що ці приватні особи є безпосередньо пов'язаними з президентом, а тому не підпорядковуються Держсекретарю. Для пояснення: різниця між послами та керівниками місій полягає в тому, що з оперативної точки зору перші відповідають за роботу з урядом країни акредитації, а останні відповідають також і за всі події внутрішнього характеру. Керівник місії володіє потенціалом для налагодження співробітництва між представниками різноманітних організацій, але такі його повноваження часто залишаються без уваги й належного використання. Визнання й посилення ролі керівників місій допомогло б полегшити співробітництво в рамках посольства, додаючи йому продуктивності й ефективності.

Немає потреби витратити роки на зміну традицій спілкування між цими організаціями. Потрібним є подання президентом чіткого сигналу щодо схеми взаємодії й керівництва з боку керівників місій, коли це стосується управління роботою посольства.

Висновки. Посилення дипломатичної служби США вимагає наявності спеціалістів на рівні керівництва й неухильного виконання зобов'язань з фінансування, кадрового забезпечення та удосконалення механізмів управління Держдепартаментом. Тепер це вже не лише питання довгострокових пріоритетів, але й питання прагматизму в короткостроковій перспективі. Слабка дипломатична служба послаблює й військову спроможність протистояти прямим викликам національній безпеці США внаслідок долучення до вже значної кількості завдань Міністерства оборони ще й обов'язку вирішення цивільних питань. Більше того, послаблена дипломатична служба підриває імідж країни, що, як вже доведено, значно збільшуватиме витрати на забезпечення безпеки.

ПОСИЛАННЯ

(Endnotes)

¹ Hillary Rodham Clinton, «Statement of Senator Hillary Rodham Clinton for Nominee for Secretary of State,» Senate Foreign Relations Committee, January 13, 2009; full text available at: <http://foreign.senate.gov/testimony/2009/ClintonTestimony090113a.pdf>.

² Anthony Holmes, «Where are the Civilians? How to Rebuild the U.S. Foreign Service,» Foreign Affairs 88, issue 1 (January/February 2009).

³ Robert M. Gates, U.S. Global Leadership Campaign Tribute Dinner, July 15, 2008; full text available at: http://www.usglc.org/images/stories/events/2008_tribute_dinner/usglc%20remarks%20by%20secretary%20of%20defense%20gates.pdf.

⁴ John K. Naland, «A Career Out of Balance,» Foreign Service Journal (June 2008), p. 27.

⁵ Peter Baker, «Quieter Approach to Spreading Democracy Abroad,» The New York Times, February 22, 2009.

⁶ For example, only 50 percent of the officers occupying language-designated positions were getting the necessary language training as of 1997. Mark Johnsen, «One Hand Clapping: The Sound of Staffing the Foreign Service» Foreign Service Journal (December 2007), p. 34.

⁷ Naland, «A Career Out of Balance», p. 27.

⁸ Ibid, 33.

⁹ «Department of State, Foreign Operations, and Related Programs Appropriations Bill, 2009, »Filed under authority of the order of the Senate of January 4, 2007, Report submitted by Senator Patrick Leahy; available at: http://frwebgate.access.gpo.gov/cgi-bin/getdoc.cgi?dbname=110_cong_reports&docid=f:sr425.110.pdf.

¹⁰ Naland, «A Career Out of Balance.»

¹¹ «Senate Appropriations Committee Approves Fiscal Year 2009 State and Foreign Operations Appropriations Bill,» U.S. Senate Committee on Appropriations Press Release, July 17, 2008; available at: http://appropriations.senate.gov/News/2008_07_17_Summary_of_FY_2009_State_Foreign_Operations_Appropriations.pdf?CFID=7507584&CFTOKEN=59792601.

¹² United States Department of State, «The Budget in Brief: Fiscal Year 2009,» available at: <http://www.state.gov/documents/organization/100033.pdf>.

¹³ Steve Kashkett, «Annual Opinion Poll Yields Record Number of Responses,» AFSANews (February 2009).

¹⁴ Naland, «A Career Out of Balance,» p. 26.

¹⁵ Kelly Bemby Midura, «Going It Alone: Family Life in the 'New' Foreign Service,» Foreign Service Journal (June 2008).

¹⁶ Eilene Zimmerman, «Hiring Window Is Open at the Foreign Service,» The New York Times, December 21, 2008.

¹⁷ Ibid.

¹⁸ Naland, «A Career Out of Balance,» p. 28.

¹⁹ Holmes, «Where are the Civilians?»

²⁰ Ibid.

²¹ Steve Kashkett, «AFSA Opinion Poll Results Highlight Disturbing Trends,» AFSANews (January 2008); Kashkett, «Annual Opinion Poll Yields Record Number of Responses,» AFSANews (February 2009).

²² Shawn Dorman, «Who Is the 'Total Candidate'? FSO Hiring Today,» Foreign Service Journal (June 2008), p. 24.

²³ The State Department's Bureau of Human Resources is projecting a 46 percent jump in Senior Foreign Service attrition rates over the next five years (the annual rate ranging from 9.56 to 14 percent) due to baby boomer retirement wave.

Naland, «A Career Out of Balance,» p. 29.

²⁴ Sean P. Walsh, «Improving the PRT-Military Professional Relationship,» Foreign Service Journal (February 2009).

²⁵ The review was conducted in 2006. Shawn Zeller, «Who's in Charge Here?» Foreign Service Journal (December 2007), p. 21.

²⁶ Testimony of John K. Naland, Hearing on «Building a Stronger American Diplomatic Presence to Meet the Challenges of a Post-9-11 World,» Senate Committee on Homeland Security and Government Affairs, August 1, 2007; available at: <http://www.afsa.org/president/08-01-07%20AFSA%20President%20Testimony--A%20Stronger%20American%20Diplomatic%20Presence.doc>.

²⁷ The American Academy of Diplomacy, «A Foreign Affairs Budget for the Future: Fixing the Crisis in Diplomatic Readiness,» October 2008; available at: http://www.academyofdiplomacy.org/publications/Long_Final_10_22_08.pdf.

²⁸ Senator Richard G. Lugar, «Opening Statement for Hearing on Civilian National Security Capabilities,» Senate Committee on Foreign Relations, March 5, 2008; available at: <http://foreign.senate.gov/testimony/2008/LugarStatement080305a.pdf>.

²⁹ Walsh, «Improving the PRT-Military Professional Relationship,» p. 29.

³⁰ Johnsen, «One Hand Clapping,» p. 34.

³¹ Steve Kashkett, «The Next Generation of the Foreign Service,» Foreign Service Journal (June 2008), p. 59.

³² Mark Landler, «Clinton Tries to Reassure a State Dept. in Transition,» The New York Times, February 5, 2009.

³³ Holmes, «Where are the Civilians?»

³⁴ Dorman, «Who Is the 'Total Candidate'?» p. 17.

Biberman Y. Assessing the Costs of Weak Diplomatic Institutions: The Case of the U.S. Department of State / Brown University, USA.

This paper argues that weak diplomatic institutions stress and, in the long run, weaken a nation's military capacity and overall security. It explores the case of a nation with the strongest military, the United States, to support and expound the author's claim. It also offers policy recommendations for rebuilding U.S. diplomatic capacity.

Key words: diplomacy, foreign affairs budget, U.S. diplomats, militarization, State Department personnel.

Биберман Е. Оценивая потери вследствие слабых институтов дипломатии: ситуация в Государственном департаменте США / Университет Брауна, США.

В статье доказано, что слабые институты дипломатии создают дополнительную нагрузку, а в долгосрочной перспективе приводят к ослаблению военного потенциала государства и безопасности в целом. Для обоснования данного утверждения автор исследует ситуацию в стране с самым сильным ВПК – Соединенных Штатах Америки. Предложены практические рекомендации для восстановления потенциала дипломатической службы США.

Ключевые слова: дипломатия, бюджет Госдепартамента, американские дипломаты, милитаризация, персонал Государственного департамента.

Стаття надійшла до редколегії 03.09.2009
Прийнята до друку 05.10.2009