

Московский государственный институт  
международных отношений  
(Университет)

# ДИПЛОМАТИЯ ИНОСТРАННЫХ ГОСУДАРСТВ

Учебное пособие

Под редакцией Т.В. Зоной

Москва  
РОССПЭН  
2004

## ВВЕДЕНИЕ

Сборник «Дипломатия иностранных государств», подготовленный коллективом кафедры дипломатии МГИМО(У), — это существенный вклад в развитие исследований, связанных с изучением институтов дипломатии отдельных государств. Речь идет об истории становления, современной организации и национальных особенностях дипломатической службы. Следует отметить, что в 80-е годы XX в. появился ряд работ, посвященных этой тематике. В них были рассмотрены некоторые вопросы американской и английской дипломатической службы, а также дипломатической службы скандинавских стран<sup>1</sup>.

На рубеже столетий, уже в новой России, исследователями зарубежной дипломатии были изданы монографии, посвященные дипломатии ряда других государств<sup>2</sup>.

Настоящий сборник в значительной степени дополняет общую картину состояния современной дипломатии. Надлежащее внимание авторы сборника уделяют истории развития и становления дипломатических служб в этих государствах, эволюции их внешнеполитического механизма, нынешнему формату внешнеполитических ведомств и их зарубежных представительств.

Впервые в научный оборот вводятся новейшие источники, характеризующие дипломатическую службу целого ряда государств Запада (в частности, США, Великобритании, Фран-

<sup>1</sup> Блищенко И.П., Худолит П.А. Дипломатическая служба скандинавских стран. М., 1973; Матвеев В.М. Дипломатическая служба США. М., 1987; Матисев В.М. Британская дипломатическая служба. М., 1990.

<sup>2</sup> Пацов А.Л. Дипломатическая служба Японии. М., 1996; Зонova Т.В. Дипломатическая служба Италии. М., 1995; Зонova Т.В. Дипломатия Ватикана в контексте эволюции европейской политической системы. М., 2000; Пахомов Е., Сифурова Л. Дипломатия и дипломатическая служба США. М., 2001; Квасов О.К. Дипломатия и дипломатическая служба стран Латинской Америки. М., 2001; Попов В.И. Современная дипломатия. М., 2000.



ции, Германии, Италии, Испании, Словакии) и Востока (Китай, Япония), а также развивающихся стран (Алжира).

В данном случае речь идет не только о продолжении темы, но и о существенном переосмыслении роли и места дипломатической службы в современном постбиполярном мире. Для него характерно становление нового мироустройства, процессы глобализации, интеграции и регионализации. Современные технологии вносят немаловажную трансформацию в традиционные институты. На первый план выходит взаимодействие дипломатических служб на многосторонних форумах. Это требует от дипломатов большей степени открытости, умения выступать перед широкой аудиторией, веско и аргументированно отстаивать интересы своего государства, используя весь арсенал средств, предоставляемых публичной дипломатией.

Интерес читателя, несомненно, привлечет глава, посвященная роли и месту дипломатии в условиях европейской интеграции. В этом очерке анализируются процессы, происходящие в Европе после Маастрихта, рассматриваются новые дипломатические структуры и механизмы, вызванные к жизни процессами интеграции. Весьма интересны разделы, касающиеся дипломатических служб Китая и Японии, дипломатии Алжира. Дипломатическая служба латиноамериканских государств удачно показана на фоне ее многосторонних и коллективных структур. Опыт, накопленный этими государствами, приобретает все более актуальный характер. В книге дается всесторонняя характеристика одной из самых старых и многоопытных служб – дипломатической службы Св. Престола, которая и сегодня пользуется известным влиянием в международной жизни.

Авторы «Дипломатии иностранных государств» в течение длительного времени плодотворно трудились на поприще дипломатии, занимались теоретической разработкой проблем внешнеполитической службы. Они ведут компетентный разговор о реформах структуры дипломатических ведомств, выдвигают на первый план координирующую роль министерств иностранных дел в осуществлении внешнеполитического и внешнеэкономического курса государства. Актуально и злободневно звучат вопросы о стремлении региональных субгосударственных структур к выходу на международную арену. Значительное внимание уделено направлению дипломатии, которое требует от внешнеполитических структур непосредственного участия в решении проблем экономики, финансов и торговли. В соответствующих разделах этой книги нашли отражение дискуссии о необходимости более активного привле-

чения женщин к дипломатической работе, решению проблем бюджетного финансирования и заработной платы.

Авторы не обходят вниманием и тот факт, что сложные условия, в которых приходится работать в зонах конфликтов, угроза террористических актов, сужение сферы иммунитетов и привилегий зачастую подвергают дипломатов значительному риску.

Должное место в сборнике отведено проблемам кадрового состава дипломатической службы. Проведенное исследование свидетельствует об остроте, с какой сегодня стоят вопросы подготовки дипломатических кадров. Авторы подчеркивают, что современная дипломатия предъявляет к кадрам качественно новые требования в области аналитической работы, публичной дипломатии, умения гибко и новаторски реагировать на вызовы времени.

Вне всякого сомнения, учебник «Дипломатическая служба иностранных государств» сыграет важную роль в подготовке специалистов-международников и найдет практическое применение в работе Министерства иностранных дел, а также всех, кто принимает активное участие в международном сотрудничестве.

В подготовке пособия принял участие авторский коллектив в составе: Чрезвычайный и Полномочный Посланник, к.и.н., доц. Е.М.Богучарский; асп. М.Е.Богучарский; Чрезвычайный и Полномочный Посланник М.Ю.Галузин; Чрезвычайный и Полномочный Посол, к.и.н., проф. Ю.В.Дубинин; д.и.н., проф. Г.В.Зонова; к.с.н. А.В.Ильшев; Чрезвычайный и Полномочный Посол, проф. Г.В.Киреев; к.и.н., доц. В.А.Корсун; к.и.н., доц. С.А.Крылов; д.и.н. проф. В.М.Матвеев; к.и.н. А.С.Солнцев; Чрезвычайный и Полномочный Посол, проф. В.П.Терехов; М.Эштанникова (Словакия).

## ДИПЛОМАТИЧЕСКАЯ СЛУЖБА США

### Исторические корни дипломатической службы

В Соединенных Штатах Америки первые дипломатические институты создавались непосредственно представительными органами (что радикально отличает модель их создания от Англии и большинства стран Западной Европы). Более того, в течение нескольких лет они даже прямо подчинялись законодательным, а не исполнительным властным структурам. В январе 1781 г. Конгресс (законодательное собрание представителей всех колоний, объявивших свою независимость от Англии) учредил департамент по иностранным делам. Именно эта дата отмечается в США как день рождения центрального дипломатического ведомства. В течение последующих восьми лет департамент, составленный из самих законодателей, руководил внешними сношениями молодого государства.

В 1789 г. в соответствии с принятой в 1787 г. Конституцией США департамент был преобразован в Госдепартамент и переподчинен президенту страны. Конституция, подведя общую правовую базу под службу внешних сношений, говорит об ее организации в весьма туманной форме: не определяются пределы компетенции исполнительной и законодательной власти, роль госдепартамента в системе внешнеполитических ведомств. Государственному секретарю предписывается руководить делами департамента так, как будет указывать время от времени президент. Ряд записанных в тексте конституции прерогатив президента впоследствии был истолкован в расширительном плане. Так, зафиксированное в тексте право президента назначать послов (с совета и согласия Сената), посланников и консулов трансформировалось в право производить любые назначения во внешнеполитических учреждениях, создавать новые посты и структуры, а также контролировать работу аппарата. В конституции ничего не говорится о профессиональной дипломатической службе. Данная правовая лакуна отрицательно скажется на деятельности американских дипломатических учреждений в XX в., когда такая служба будет создана.

В годы становления нового государства (с 1775 г. до 30-х годов XIX в.) усилиями талантливых политиков Б.Франклина, Т.Джефферсона, Дж.Адамса и многих других Америке — при полном отсутствии в ее распоряжении специально обученных дипломатических кадров — удалось решить стоявшие перед ней международные задачи. Затем на смену талантам пришли посредственности, но американские политики по-прежнему не считали нужным создавать собственную карьерную дипломатическую службу. Свою позицию они мотивировали, в первую очередь, тем, что для республиканских Соединенных Штатов неприемлемы монархические дипломатические институты и традиции Старого Света. Другим аргументом против профессионализации стало популярное с 30-х годов суждение президента Э.Джексона: «Обязанности государственных служащих столь просты, что выполнить их по силам любому разумному человеку»<sup>1</sup>.

Идея нашла свое конкретное воплощение во внедрении системы назначений, в том числе и на дипломатические должности, по принципу «награда — победителям». Выигравший выборы президент назначал на престижные посты своих союзников и друзей, «награждая» их этим за поддержку. При этом их профессиональная пригодность могла и не учитываться (при такой системе назначений дело порой доходило до нелепостей — в 1869 г. президент У.Грант назначил своего друга Э.Уошберна госсекретарем на срок в 12 дней, дабы тот мог ненадолго «насладиться престижем пребывания» на посту главы дипломатического ведомства. В итоге в государственном аппарате, включая его дипломатическое звено, расцвела коррупция, резко снизилась эффективность работы, что не могло не отразиться самым негативным образом на престиже Соединенных Штатов в мире.

Превращение США в мощную индустриальную державу, претензии финансово-монополистических и политических кругов страны на полноправное участие в решении международных проблем на рубеже XIX—XX вв. со всей настоятельностью требовали изменить отношение к дипломатии и к ее главному инструменту — дипломатической службе. Это и было сделано. Политические лидеры страны, активно поддерживаемые деловыми кругами и университетами, существовавшими на средства первых, с готовностью отбросили «демократическую риторику» и декларировали свое желание обратиться

к дипломатическому опыту Западной Европы. В 1905—1916 гг. серией исполнительных приказов президентов Т.Рузвельта и У.Тафта, а также законами Конгресса вводился конкурсный критерий приема на дипломатическую и консульскую службу, провозглашался принцип карьерного продвижения на основе знаний, квалификации и выслуги лет.

По окончании Первой мировой войны в повестку дня встал вопрос о завершении формирования кадровой дипломатической службы. Она была создана под названием «Заграничная служба США» по Закону Роджерса. Закон предписывал объединение кадров дипломатической и консульской службы в единую систему, порядок приема на службу в младшие ранги исключительно через конкурсные экзамены и т.п. Однако интеграция кадров Госдепартамента и Заграничной службы (первые входили в состав Гражданской службы) была отложена и произошла только в 50-е годы.

В начале «холодной войны» и во многом в силу установок ее американских вдохновителей на более решительные и агрессивные действия в международных делах дипломатическая служба в лице Госдепартамента и Заграничной службы начала терять набранный ею в межвоенный период вес и значение. Созданные по Закону о Национальной безопасности Министерство обороны, ЦРУ, Совет национальной безопасности стали серьезными конкурентами традиционных дипломатических учреждений в вопросах осуществления внешней политики. В дела дипломатические начал активно вмешиваться Конгресс. В итоге, как замечают современные исследователи, «Госдепартамент становится бюрократическим пигмеем среди гигантов» как с точки зрения своего финансового положения, так и влияния на внешнеполитический процесс и собственно на дипломатию<sup>1</sup>. В посольствах представители военных ведомств и разведки оттеснили кадровых дипломатов на задний план, действуя порой даже в обход послов. Добавим к вышесказанному, что в первой половине 50-х годов с подачи ультра-реакционного сенатора Дж.Маккарти началась открытая травля профессиональных дипломатических кадров, подорвавшая на долгие годы их и без того уже ослабленное положение в государственном аппарате.

При президенте Д.Кеннеди авторитет Госдепартамента и американских дипломатических сотрудников за рубежом был

<sup>1</sup> Матвеев В.М. Дипломатическая служба США. М.: Международные отношения, 1987. С. 18.

<sup>1</sup> East Maurice A. and Dillery Edward C. The United States. The State Department's Post-Cold War Status in Foreign Ministries. Change and Adaptation / Ed. by B.Hocking. Houndmills and L: MacMillan Press, 1999. P. 228.

повышен. В мае 1961 г. Кеннеди предоставил послам США право контроля за деятельностью всех американских учреждений за рубежом (кроме военных миссий). По его прямому указанию госсекретарь Д. Раск призывал оперативных дипломатических сотрудников повысить свою активность и «не бояться принимать решения».

В 1980 г. с одобрением Конгрессом Закона о Заграничной службе США кадровая дипломатия обрела новую солидную правовую основу. Все же главная проблема, а именно закрепление за кадровой дипломатической службой стабильного места в аппарате, не была решена. Закон рекомендовал президенту производить назначения на высшие дипломатические посты по преимуществу из сотрудников кадровой службы. Но пройдет год, и президент Рейган, игнорируя эту рекомендацию, назначит почти половину (44%) из замененных им послов из числа своих личных знакомых. Одновременно несколько опытных дипломатических профессионалов, чье карьерное продвижение оказалось блокированным президентскими «назначенцами», были вынуждены уйти со службы. В те годы Ассоциация Заграничной службы, защищающая интересы профессиональных дипломатов, в специальном письме Рейгану отмечала, что из-за безответственных назначений по политическим, а не деловым мотивам, «падает уважение к США в мире». Разумеется, многие президенты США склонны в большей мере, нежели Рейган, опираться на профессиональных дипломатов. Тем не менее, в целом статус последних остается перманентно неустойчивым.

### **Дипломатическая служба и современная внешнеполитическая система США**

В Соединенных Штатах Америки Госдепартамент, как уже говорилось, разделяет ряд внешнеполитических полномочий с другими учреждениями — с Министерством обороны, Советом Национальной Безопасности, Центральным разведывательным управлением, Конгрессом, аппаратом Белого дома, с большим числом отраслевых министерств. Все эти органы власти и управления не только способны эффективно влиять на принятие внешнеполитических решений президентом США, но и определять расстановку кадров в самом Госдепартаменте и, особенно, в зарубежных представительствах.

Роль карьерных дипломатов — «Заграничной службы США» — несравнимо ниже, чем, к примеру, в Великобритании или некоторых других европейских странах, и сводится,

за редкими исключениями, к исполнительным работам рутинного характера. В Госдепартаменте отсутствует аналог поста британского кадрового дипломата № 1 — постоянного заместителя министра, выполняющего роль связующего звена между политическими руководителями МИД и профессиональными кадрами. Соответственно, последним практически невозможно «пробиться» со своими рекомендациями к высшему руководству Госдепартамента, не говоря уже о президенте. Для этого им надо преодолеть толщу высшего партийно-политического начальства, поскольку руководящее звено Госдепартамента чрезвычайно разветвлено.

Оно включает в себя госсекретаря, его первого заместителя по внешнедипломатическим делам (осуществляет общее руководство Госдепартаментом в отсутствие госсекретаря и контроль за административно-кадровыми делами), пять первых заместителей (курируют важнейшие направления работы, например, глобальные проблемы), шестнадцать заместителей (ответственных за более частные участки работы и за отношения с отдельными регионами), и более десяти директорских постов. Оперативная работа ведется в управлениях, каждое из которых возглавляется заместителем или директором. Именно эти должности замещаются по преимуществу профессиональными дипломатическими кадрами, хотя и здесь не редки «люди со стороны». Что до более высоких постов, то на них последние преобладают.

Штатное расписание Госдепартамента — около 14 тысяч сотрудников, из них карьерных дипломатов — около трети. В заграничных представительствах их еще меньше (15—25%). США содержит 260 дипломатических и консульских учреждений в 160 государствах (по данным 1998 г.), в которых представлены своим персоналом 28 учреждений США, включая Госдепартамент<sup>1</sup>.

Другая особенность — общая многочисленность персонала посольств (100—150 ранжированных сотрудников в целом ряде стран, у других крупных государств — втрое меньше).

На рубеже столетий протекционизм исполнительной власти и лично президента при назначении на высшие посольские посты не ушел в прошлое. Дело доходит до того, что некоторые опытные послы-профессионалы, возвращаясь в страну (например, посол в РФ Томас Пикеринг в 1996 г.) апеллируют к общественному мнению, дабы убедить президента в том,

<sup>1</sup> Reinventing Diplomacy in the Information Age. Center for Strategic and International Studies. Wash., D.C., 1998. P. 157.



что политический протекционизм, а также набор кадров в посольства не по деловым соображениям, а в стремлении представить за рубежом «имидж» Америки, фактически приводит к падению качества и эффективности работы<sup>1</sup>. Пикеринг, вероятно, рассчитывал, что президент Клинтон, переизбравшись на второй срок, прислушается к его словам. Но этого не случилось — Клинтон при назначении новых послов превысил даже обычную квоту для «назначенцев» президента (30—35%), назначив почти половину послов по протекции.

Неоправданно большое число сотрудников, назначенных в посольства для поддержания «имиджа» Америки, кадровая инфляция и чехарда, трудности управления и координации, неуверенность кадровых дипломатов в своем будущем (их карьерный рост блокируется политическими «назначенцами»), напряженность в отношениях между представителями различных ведомств в посольствах, бесконечные реорганизации последних десятилетий (к примеру, Информационное агентство США то выводилось из структуры Госдепартамента, то вновь в нее интегрировалось), и, наконец, рост международного терроризма, направленного против посольств США и их сотрудников — все эти факторы отрицательно сказываются на эффективности работы посольств, едва справляющихся с постоянно растущим объемом текущих дел (к примеру, в 1997 г. консульские учреждения США должны были рассмотреть более 8 миллионов визовых заявлений иностранных граждан).

Из-за непрекращающейся напряженности в отношениях между президентом и конгрессом последний неуклонно урезает ассигнования на деятельность дипломатических учреждений, чья численность и объем деятельности возрастают (в период с 1986 г. было открыто 40 новых посольств и консульств). В то же самое время, по информации госсекретаря У.Кристофера (ушел в отставку в начале 1997 г.), финансирование Конгрессом внешнеполитических учреждений уменьшилось в реальных ценах на 50%. «Удивляет и то, — говорил Кристофер, — что решения о финансовых сокращениях принимались конгрессменами даже без какого-либо серьезного обсуждения сути дела»<sup>2</sup>.

## Дипломатические кадры: отбор, обучение, продвижение по службе, рангирование

В США набор кадров профессиональной дипломатической службы (Заграничной службы США) проводится через открытый конкурс со сдачей вступительных экзаменов<sup>1</sup>. Набор, по определению Закона о Заграничной службе США 1980 г., осуществляется на принципах равных возможностей, «независимо от политической ориентации, расы, цвета кожи, пола, происхождения, национального происхождения, семейного положения». Американское законодательство требует, чтобы в рядах службы были представлены все основные общественные слои и этнические группы населения страны, а также все ее географические регионы.

В этих целях ряду категорий претендентов представляются льготы при поступлении на службу (например, граждане США азиатского и латиноамериканского происхождения, индейцы и эскимосы освобождены от письменного экзамена, представляя в экзаменационную комиссию вместо него оценки, полученные ими по окончании высшего учебного заведения). Для черных американцев выделены квоты в дипломатических учреждениях. Эти и ряд других мер, осуществлявшихся в последние 15—20 лет в рамках федеральной программы обеспечения равных возможностей при наборе на работу, вызвали недовольство части кадровых дипломатов. Последние утверждали и продолжают утверждать (об этом писал уже упоминавшийся ранее посол США в РФ Т.Пикеринг), что расширение социального и этнического состава службы ведет к критическому падению ее профессионального уровня, провоцирует психологическую напряженность в дипломатических ведомствах.

Проблема здесь, вероятно, есть. Не исключено, что именно для ее решения с начала 80-х годов был ужесточен порядок продвижения на дипломатической службе. Три высших внутренних ранга Заграничной службы (карьерного посла, карьерного посланника и карьерного советника) выделены в особую категорию — звено руководящего состава службы (*Senior Foreign Service*). Переход дипломатов в эту категорию обставлен новыми условиями, в частности, требованием, чтобы в течение предыдущей карьеры им были бы освоены, по крайней мере, 2—3 региональных и 1—2 функциональных участков ра-

<sup>1</sup> The Guardian (UK), Nov. 9, 1996.

<sup>2</sup> Warren Christopher. In the Stream of History. Shaping Foreign Policy for a New Era. Stanford: Stanford Univ. Press, Calif., 1998. P. 533.

<sup>1</sup> См. подр.: Матвеев В.М. Дипломатическая служба США. М.: Международные отношения, 1987. С. 163—165.

боты. Сложнее стало и прохождение карьеры на низшем и среднем уровнях — от VIII до I ранга (обозначенные цифрами, они называются в США классами и примерно соответствуют должностям от стажера (атташе) до 1-го секретаря). По Закону 1980 г. был установлен максимальный срок, в течение которого дипломат может работать без повышения в классе. Если он, по мнению соответствующей комиссии, не заслуживает повышения, то, как правило, он должен досрочно уйти в отставку. Зачисление вновь поступивших на службу дипломатов в постоянные штаты производится теперь только по истечении испытательного срока (3—4 года).

Ранее говорилось о том, что связи руководителей британской профессиональной дипломатии с высшими учебными заведениями минимальны и эпизодичны. В США, напротив, эти связи — со времени провозглашения президентом Дж.Кеннеди программы «новой дипломатии» — носят всеобъемлющий, многообразный и постоянный характер<sup>1</sup>. Учебные программы десятков американских университетов и колледжей ориентированы на требования дипломатического аппарата. Ряд специальных дисциплин, связанных с дипломатической практикой, преподаются уже в студенческих аудиториях. Выпускники этих учебных заведений имеют предпочтительные шансы успешной сдачи вступительных экзаменов для поступления на дипломатическую службу. Этим специальная подготовка дипломатических кадров не ограничивается. У Госдепартамента есть свой собственный учебный центр — Институт Заграничной службы США.

Дипломаты и дислужащие проходят подготовку и переподготовку в стенах Института, либо в университетах и научно-исследовательских центрах, как правило, трижды в течение своей карьеры. Первый раз — после приема на службу, второй — в середине карьеры, и третий — при прохождении стажировки на специальном семинаре для дипломатов высшего звена. Повышение квалификации дипломатических кадров предусмотрено Законом 1980 г., где зафиксировано так называемое правило «три из пятнадцати», согласно которому карьерный дипломат из 15 лет своей работы не менее 3-х лет должен провести на родине — в Госдепартаменте, на стажировках в Институте Заграничной службы, в университетах, академиях, либо в частном секторе (крупных компаниях со значительными международными связями).

<sup>1</sup> О «новой дипломатии» Джона Ф.Кеннеди см.: Матвеев В.М. Дипломатическая служба США. С. 69—87.

Начальный курс обучения обязателен для всех дипломатических служащих. Он включает в себя курс «общей ориентации» (ознакомление с организацией и методами дипломатической работы, обучение навыкам работы с документами, а также с новыми информационными технологиями); один или несколько курсов по профессиональному мастерству (например, методы экономической работы, консульская служба, методика международных переговоров); изучение иностранного языка и жизни страны, куда дипломата предполагается командировать (Институт Заграничной службы обеспечивает изучение примерно 60 языков).

Все дисциплины преподаются по методике полного «погружения» слушателей в изучаемый предмет. По этой причине к изучению нового курса слушатель переходит лишь по окончании предыдущего, т.е. в большинстве случаев исключен метод, при котором слушатели параллельно занимаются несколькими предметами одновременно.

Подводя итоги, отметим, что, по мнению большинства специалистов, кадровая дипломатическая служба США — относительно небольшая (около 3,5 тыс. человек), но одновременно наиболее компетентная, квалифицированная и эффективная часть громоздкого внешнеполитического механизма США. Тем не менее, со времени создания службы в 1924 г. она практически непрерывно подвергается критике, а порой и прямым преследованиям со стороны политиков популистского толка, президентских администраций, ультра-реакционеров в «маккартистский» период истории США (1-ая половина 50-х годов). Передко нападки на кадровых дипломатов и на Госдепартамент в целом инспирировались другими федеральными ведомствами, претендующими на увеличение своей доли «внешнеполитического пирога». Неконструктивная критика деятельности Заграничной службы продолжается и по сей день. Утверждение в 1980 г. Закона о Заграничной службе США в определенной мере сгладило остроту вопроса. В Законе недвусмысленно сказано: «Конгресс считает, что карьерная Заграничная служба, основанная на высоком профессионализме, служит национальным интересам страны и необходима для оказания содействия Президенту и Государственному секретарю в ведении ими внешних дел Соединенных Штатов».

Высокая оценка деятельности кадровых дипломатов подкреплена в Законе и предоставлением им ряда конкретных прав, в частности, права Ассоциации Заграничной службы (своеобразного дипломатического профсоюза) оспаривать решения аттестационных комиссий в специально созданном административном суде, вести переговоры с руководством Гос-

департамента по вопросам условий труда, назначений, увольнений, присвоения очередных дипломатических классов. При всем этом Закон, как уже говорилось, не изменил и не мог изменить ситуацию государственно-политической и правовой неопределенности, в которой с самого начала оказались профессиональные дипломатические кадры из-за имеющихся у президента США практически ничем не ограниченных полномочий в сфере кадровых назначений на дипломатические должности всех уровней.

В США официальные подходы к роли дипломатии, к способам принятия внешнеполитических решений и их осуществлению, к формированию состава дипломатических и в целом внешнеполитических ведомств — принципиально иные, нежели, к примеру, во Франции или в Великобритании. Дипломатия интерпретируется в расширенном смысле как явление, в целом тождественное внешней политике. С этой точки зрения кадровая дипломатическая служба может быть и на деле является лишь одним из многих инструментов осуществления внешнеполитического курса.

Среди действующих лиц американской дипломатии — президент США и его администрация, Конгресс США, Совет Национальной Безопасности, ЦРУ, военные и гражданские федеральные ведомства, полуправительственные и неправительственные организации, университеты и научно-исследовательские институты, частный бизнес. Ряд специалистов полагают, что субъектами дипломатической деятельности могут быть даже отдельные граждане<sup>1</sup>. В самом деле, влияние общественных групп и граждан на внешнеполитическую деятельность в США несравнимо выше, чем во многих европейских странах.

У Заграничной службы США, разумеется, есть своя определенная и важная ниша деятельности — традиционная дипломатическая работа по повседневному поддержанию политических контактов с другими государствами, сбор, обобщение и анализ политической и экономической информации, консульская работа и ряд других направлений. При всем этом в целом доля кадровых дипломатов в дипломатических учреждениях США, как уже говорилось, не превышает 20—25%, а во всей внешнеполитической структуре — всего несколько процентов от всех сотрудников.

<sup>1</sup> Multilateral Diplomacy and the United Nations Today / Ed. by J. Muldoon, et al. Boulder: Westview Press, 1999. P. 136—153.

Ресорганизуя после Второй мировой войны свой внешнеполитический механизм в соответствии с новыми внутренними и международными условиями, руководители США пошли не по пути укрепления традиционных дипломатических институтов, а по пути создания новых, дополняющих, а часто и дублирующих их структур. В результате была создана достаточно громоздкая, трудно управляемая, затратная с финансовой точки зрения структура. По этой причине проблемы улучшения менеджмента, структурного и кадрового планирования, перманентной нехватки средств — в центре внимания руководителей внешнеполитических ведомств. Они не раз звучали в выступлениях государственных секретарей США У.Кристофера (1993—1997) и М.Олбрайт (1997—2001).

Нестабильность, противоречивость, а временами и непредсказуемость действий американской дипломатии, многочисленные внешнеполитические просчеты также в большей мере можно считать результатом незначительности влияния профессиональных кадров на разработку и принятие внешнеполитических решений.

«Болезни» американской дипломатии вполне осознаются как политиками, так и исследователями этой страны. Вся проблема в том, что эти болезни имеют скорее органический, нежели функциональный характер. И потому они трудно излечимы, по крайней мере в предсказуемом будущем. Для кардинального изменения ситуации, считают американцы, требуется внешние поправки к Конституции США, которая более четко делимитировала бы внешнеполитические prerogatives различных государственных органов и учреждений, определила бы правовое положение профессиональной дипломатической службы. Компетентные специалисты, однако, не видят перспектив для изменения Конституции.

В то же время они призывают не драматизировать ситуацию: до сей поры конфликты во внешнеполитической системе «еще никогда не переходили во всеобщую войну, несразбежана не переросла в хаос, отдельные расстройства не приводили к полному параличу»<sup>1</sup>.

#### Рекомендуемая литература

1. Пахомов Е., Сифурова Л. Дипломатия и дипломатическая служба США. М., 2001.
2. Матвеев В.М. Дипломатическая служба США. М., 1987.

<sup>1</sup> Henkin Louis. Foreign Affairs and the United States Constitutions. N.Y., 1997. P. 318—319.

3. Atlas of the United States Foreign Relations. Department of State, 1990.

4. Hartmann F., Wendzel R. America's Foreign Policy in a Changing World. N.Y., 1994.

5. Israel J., Anderson D. Department of State // Encyclopedia of American Foreign Policy / Ed. by A.DeConde, R.Burns, F.Logeval. (2 edition). Vol. 1. N.Y., 2002.

6. Rosati J. The Politics of United States Foreign Policy. N.Y., 1993.

7. Rubin B. Secrets of State: The State Department and the Struggle over US Foreign Policy. N.Y., 1985.

## ДИПЛОМАТИЧЕСКАЯ СЛУЖБА ВЕЛИКОБРИТАНИИ

### Исторические корни дипломатической службы

Корни дипломатической службы Великобритании уходят вглубь истории. Ее дипломатические учреждения, еще в их самом первоначальном виде, обязаны своим рождением исключительно королевской власти. В 1377 г. монарх назначает одного секретаря, поручая ему, среди прочего, заниматься и внешними делами. В 1540 г. Генрих VIII Тюдор назначает двух секретарей, при этом специально для выполнения ими дипломатических поручений.

Столетие спустя прерогативы секретарей, прежде идентичные, разделяют в зависимости от круга стран, с которыми им предписывается вести дела. С 1660 г. секретари получают официальные наименования. Один из них становится государственным секретарем по делам Северного департамента (отношения с германскими государствами, Нидерландами, рядом других стран Северной Европы, включая и Россию), другой — государственным секретарем по делам Южного департамента (католические государства Западной Европы, Швейцария, Османская империя и некоторые другие). Соответственно у секретарей появляются заместители и небольшой аппарат чиновников. О кадровой профессиональной службе в те годы, однако, говорить еще не приходится, поскольку все назначения на дипломатические должности определяются благоволением суверена к тем или иным придворным, а не деловыми качествами претендентов<sup>1</sup>.

Так обстояли дела вплоть до правления Вильгельма III (1689—1702 гг.). Именно при Вильгельме закладываются основы профессионального дипломатического аппарата, как с точки зрения его кадрового оснащения, так и с точки зрения форм работы. При назначении на те или иные дипломатические посты в Лондоне и за границей король учитывает между-

<sup>1</sup> Atherton L. «Never Complain, Never Explain». Records of the Foreign Office and State Paper Office 1500-c. 1960. London: PRO, 1994. P. 9.



народный опыт, знания, деловые качества претендентов (по данной причине на службу принимается немало имевших значительный опыт дипломатической работы выходцев из Голландии — соотечественников короля). Регулярной становится переписка между государственными департаментами в Лондоне и зарубежными представительствами, делаются первые попытки ее обобщения и осмысления. В обсуждение дипломатических проблем включается палата лордов, получившая после «славной революции» 1688 г. право решать бюджетные вопросы, в их числе и финансирование внешнеполитических акций. Активная внешняя политика и дипломатия Вильгельма III, сумевшего за короткий срок вывести Великобританию в число великих европейских держав, явилась главным стимулом модернизации дипломатического аппарата.

Следующий важный этап на пути совершенствования организационных форм британской дипломатии — создание в 1782 г. (на основе Северного департамента) единого центрального дипломатического ведомства — *Форин офиса*, сохранившего свое наименование до наших дней. Учреждение в 1795 г. должности постоянного заместителя главы Форин офиса с одновременным исполнением им обязанностей административного управления всеми дипломатическими кадрами фактически положило начало принципиальному подразделению персонала Форин офиса (впрочем, небольшого — в его штабах в 1796 г. числились 14, в 1832 г. — 23, в 1861 г. — 37, в 1913 г. — 52 человека) на «политических» назначенцев и кадровый аппарат.

Прогрессивная избирательная реформа 1832 г. и соответствующее перераспределение государственно-управленческих функций между монархом и парламентом в пользу последнего, как это ни парадоксально, укрепила позиции профессиональных дипломатических чиновников. Лидер победившей на выборах политической партии получил право назначать членов своего кабинета, включая и министра иностранных дел — политического главу Форин офиса. Но вместе с тем, почти весь аппарат британского МИД приобретает статус «профессиональных слуг Короны». За ним сохраняется значительная доля независимости от политических руководителей, свое собственное административное управление, свой табель о рангах и т.п.

В первом десятилетии следующего века статус профессионального звена Форин офиса укрепляется. По административной реформе 1906 г. постоянный заместитель министра Ч.Хардиндж и, разумеется, все его преемники на этом посту получают право просматривать все документы, направляемые

в адрес министра и правительства из отделов МИД и из заграничных учреждений. При этом не только просматривать, но и высказывать по ним свои суждения, рекомендации, оценки. Тем самым профессиональные дипломатические сотрудники через своего непосредственного начальника приобретают канал активного влияния на подготовку и формулирование внешнеполитических решений на определяющих стадиях. Начиная с Э.Грея (1905—1916 годы) ни один министр иностранных дел, сколь бы влиятельные политические силы он не представлял, уже не в состоянии игнорировать мнение кадровых дипломатов. Известно, что еще при самом Э.Грее идея англо-российской Антанты 1907 г. была «подсказана» министру главой кадровой дипломатической службы Ч.Хардинджем и его сотрудниками<sup>1</sup>. Другие примеры более недавнего времени — именно профессионалы из Форин офиса рекомендовали правительству Г.Вильсона в середине 60-х годов воздержаться от оказания военной помощи администрации США во Вьетнаме, исходя из простого и разумного, как выяснилось впоследствии, аргумента, что «война во Вьетнаме не может быть выигрышной»<sup>2</sup>. Рекомендация дипломатов правительством была принята. Десятилетием позднее давление профессиональных дипломатов на правительство во многом обеспечило присоединение Великобритании к ЕС и победу сторонников западно-европейской интеграции на референдуме 1975 года<sup>3</sup>.

Ядром современной кадровой дипломатической службы Великобритании стали не только карьерные чиновники Форин офиса, но также и персонал британских дипломатических представительств. Интересно, что вплоть до окончания Второй мировой войны кадровая служба в центре (Форин офис) и зарубежные дипломатические кадры существовали как параллельные, независимые одна от другой административные системы.

Формирование сети постоянных представительств за рубежом по времени намного опередило создание центральных дипломатических учреждений (первый постоянный английский посол — Джон Стайл был назначен Генрихом VIII представителем при испанском короле Фердинанде в 1509 г.). На-

<sup>1</sup> Steiner Z. Grey, Hardinge and Foreign Office, 1906—1910 // The Historical Journal. X. 1967. Cambridge. P. 416.

<sup>2</sup> Greenwood S. Britain and the Cold War, 1945—1991. London: MacMillan Press, 2000. P. 171.

<sup>3</sup> Матвеев В.М. Британская дипломатическая служба. Изд. 2-е. М.: Международные отношения, 1990. С. 91—97.

ряду с постоянными послами в XVI—XVIII столетиях и даже позднее Великобритания продолжала направлять и чрезвычайные дипломатические миссии, количество которых свидетельствует о впечатляющей дипломатической активности страны. Так, в 1509—1688 гг. за границу были направлены 602 посла различных категорий<sup>1</sup>.

Многие из послов выполняли свои миссии два—три раза, что свидетельствовало о начале профессионализации. К концу исследуемого периода складывается «лестница» внутреннего ранжирования, появляются возможности для должностного роста сотрудников на самой службе. К началу XVIII в. появляются послы, прошедшие через все существовавшие тогда ранги (один из первых таких послов — первый постоянный посол в России при Петре I Ч.Витворт). К концу XVIII столетия имелось уже 7 дипломатических рангов.

Перераспределение управленческих полномочий в пользу парламента и правительства, о чем мы уже упоминали, мало затронуло зарубежный дипломатический аппарат. Слово монарха при назначении посла было и осталось решающим, причем в парламенте его кандидатура даже не обсуждалась. О близости послов к трону (посол — личный представитель суверена за рубежом) свидетельствовали и другие факты: до Первой мировой войны все послы входили в состав Тайного Совета, назначавшегося монархом; они занимали (впрочем, и теперь занимают) одну из верхних ступенек британского государственного протокольного старшинства.

До второй половины XIX в. младший оперативный персонал подбирался самими послами и руководителями Форин-офиса по протекции. В 1856 г. для претендентов (впрочем, по-прежнему подбиравшихся по протекции) вводится выборочный устный экзамен. В 1906 г. вступительные экзамены становятся обязательными, при этом как устные, так и письменные. Формально конкурсные испытания были открыты для всех желающих (кроме женщин), но имущественный ценз (400 фунтов ст. годового дохода, т.е. около 25—30 тысяч фунтов в сегодняшнем исчислении) закрывал доступ к дипломатической карьере для мало- и среднеобеспеченных слоев населения. Только в 1919 г., когда дипломатам за рубежом начали регулярно выплачивать жалование (до этого платили только послам), появилась возможность снять ценз и принимать на службу представителей «среднего класса».

В период между двумя мировыми войнами XX в. прохождение всех ступеней карьеры для большей части дипломатов становится обязательным условием — служба становится профессиональной в полном смысле слова. В то же время все в большей мере обнаруживается неадекватность организации и кадрового состава британской дипломатии требованиям, вызванным изменениями в характере международных отношений (напр., развитие многосторонней дипломатии). К тому же преобладание аристократов на службе начинает вызывать протесты в некоторых влиятельных политических кругах. В ответ на эти новые «вызовы» в годы Второй мировой войны задумывается, а в 1946—1949 гг. проводится «реформа Идена—Бевина», в соответствии с которой создается объединенная кадровая дипломатическая служба (объединены кадры посольств и кадры консульств). Прием вступительных экзаменов передается в ведение независимой Комиссии Гражданской Службы, дабы минимизировать протекционизм Форин-офиса. На службу открыт доступ для женщин. Эти и другие мероприятия по демократизации кадрового состава службы, тем не менее, оставили в неприкосновенности традиционные принципы ее функционирования — внепартийность, прием исключительно через конкурс, соревновательный характер прохождения карьеры.

17 октября 1968 г. — день рождения «нового» Форин-офиса — Министерства иностранных дел и по делам Содружества, объединившего в единое ведомство прежний Форин-офис, министерство Содружества и министерство колоний. Три кадровые дипломатические службы, долгое время существовавшие раздельно (дипломатическая служба, профессиональные кадры Форин-офиса и заграничная служба торговых комиссаров) были объединены в единую «Дипломатическую службу Ее Величества» тремя годами ранее — 1 января 1965 г. Созданная в 60-е годы кадровая дипломатическая система продолжает существовать в почти неизменном виде и в наши дни. Попытки (при правительстве М.Тэтчер) создать альтернативные структуры (в частности, аппарат специального советника премьер-министра по внешнеполитическим вопросам) не смогли ослабить традиционно преобладающую роль профессионально дипломатии в процессе осуществления внешней политики страны. Минимальным остается и значение парламента, несмотря на создание в палате общин (в 1979 г.) комитета по иностранным делам. Более того, в 90-е годы рекомендации по структурной и кадровой модернизации дипломатической службы разрабатывались уже ею самой, а не парламентскими или правительственными комиссиями, как

<sup>1</sup> Bell G. A Handlist of British Diplomatic Representatives, 1509—1688. London: Offices of the Royal Historical Society, 1990. P. 11—15.

это было в 60—80-х годах. Уникальность профессиональной дипломатической службы была подтверждена в 1994 г. в Белой книге правительства по вопросам государственного управления в следующих словах: «Дипломатическая служба — самостоятельная отрасль государственной службы со своими собственными специальными пущами и организацией»<sup>1</sup>.

### Дипломатическая служба и современная внешнеполитическая система Великобритании

Министерство иностранных дел по делам содружества Великобритании (Форин офис) вместе с зарубежными дипломатическими представительствами сохраняют свою традиционно ключевую роль в разработке и осуществлении основных направлений внешней политики страны: в поддержании политических связей с другими государствами; в обеспечении участия Великобритании в международных организациях и в решении проблем глобального характера; в информировании международного сообщества о событиях в Великобритании; в распространении английского языка и британской культуры; в защите за рубежом интересов граждан Соединенного Королевства.

Все вакансии оперативно-дипломатического характера как в центральном аппарате (Форин офис), так и в зарубежных дипломатических представительствах (посольствах, консульствах, постоянных миссиях при международных организациях) заполняются сотрудниками карьерной «Дипломатической службы Ее Величества», за исключением случаев, когда особые обстоятельства вызывают необходимость во временной кооптации в аппарат сотрудников, не состоящих на службе. В основном это делается в случаях, когда на службе отсутствуют специалисты требуемого профиля (пример: назначения персонала в представительства в новых государствах, образовавшихся на территории бывшего СССР).

Персонал извне дипломатической службы используется (наряду с кадровыми дипломатами) также в подразделениях, обеспечивающих участие Великобритании в Европейском Союзе, и в некоторых исследовательских и аналитических департаментах Форин офиса. Необходимость совместной работы дипломатов и их коллег из других учреждений в представи-

тельствах при ЕС, а также в органах самого Союза обусловлена в первую очередь характером деятельности самой организации, в повестке дня которой на регулярной основе находятся специальные вопросы: финансы, промышленность, сельское хозяйство и многие др. По данной причине примерно половина оперативного персонала постоянного представительства Великобритании при ЕС в Брюсселе — сотрудники так называемых «внутренних» министерств, другая половина — профессиональные дипломатические служащие. Во главе представительства — всегда кадровый дипломат. На более высоком уровне ответственность за политику в отношении ЕС разделена между аппаратом кабинета министров (где создан специальных «сворсекретариат») и Форин офисом.

Штатное расписание Форин офиса и дипломатических и консульских представительств за рубежом (по данным 1997 г.) составляло 6 тысяч человек (из них 3,5 тыс. — оперативные сотрудники кадровой дипломатической службы, остальные — административный персонал дипломатической службы, принимаемый на работу без прохождения конкурса). Кроме того, в британских посольствах на вспомогательных должностях по контракту работает примерно 7,5 тыс. иностранных граждан. Великобритания содержит за рубежом более трехсот дипломатических и консульских учреждений в 182 государствах<sup>1</sup>. Число персонала у англичан примерно вдвое меньше, чем в сопоставимых с Великобританией, Германией, Францией, Италией. Кроме того, «Дипломатическая служба Ее Величества» в основном обеспечивает деятельность восемнадцати постоянных представительств Лондона при международных организациях, а также политическое направление работы на зависимых территориях (всего 13 территорий).

В структурном отношении Форин офис состоит из политического руководящего звена (министр, 3—4 государственных и младших министра, один из них — министр по делам Евросоюза), из профессионального руководящего звена (постоянный заместитель министра и одновременно глава «Дипломатической службы Ее Величества», его личный секретариат и подчиненные постоянному заместителю непосредственно первые заместители и заместители министра — директора. Все карьерные дипломаты). Основанием «пирамиды» английского МИД являются департаменты (71 департамент в 1997 г.), объединенные в соответствии с кругом решаемых ими проблем, в более крупные подразделения — директораты (их — 13).

<sup>1</sup> The Civil Service: Continuity and Change, Command 1617. London: HMSO, 1994.

<sup>1</sup> The Diplomatic Service List 1997. London: HMSO, 1997. P. 15—82.



В штатное расписание Форин офиса входит также значительная часть сотрудников Британского Совета, Международной Службы Би-Би-Си. Их деятельность в основном финансируется из бюджетных ассигнований, выделяемых МИД. Все затраты на деятельность дипломатического аппарата Великобритании (включая информационно-пропагандистскую работу, «культурную дипломатию», обеспечение представительства в международных организациях, гранты неправительственным организациям) составили (в 1997 г.) 1,1 млрд фунтов стерлингов, т.е. менее 0,3% расходной части бюджета (в США более 1%).

Основной принцип работы в Форин офисе и загранучреждениях — решение вопросов на возможно более низком уровне. По некоторым данным, 80–90% проблем разрешаются на уровне департаментов, не «доходя» до заместителей министров — директоров. Последним докладывают только по наиболее важным делам.

В случае разногласий между заместителями министра в роли арбитра выступает постоянный заместитель. Лишь в ситуациях государственной важности, затрагивающих интересы безопасности страны (например, Фолклендский кризис 1982 г.) к процессу разработки решения подключаются политические руководители МИД, включая и министра. В остальных случаях министр, как кабинет в целом, всецело полагаются на мнение своего профессионального дипломатического аппарата. Таким образом, его роль во внешнеполитическом процессе остается беспрецедентно высокой.

### **Дипломатические кадры: отбор, обучение, продвижение по службе, ранжирование**

Начавшийся в Великобритании после Второй мировой войны процесс демократизации государственного аппарата, в первую очередь, расширение его социальной базы, затронул и кадровую дипломатическую службу. В результате в наши дни только треть зачисляемых на службу молодых дипломатов — выпускники элитарных колледжей Оксфорда и Кембриджа (полвека тому назад они составляли 90–95%). В 1995 г. число женщин, принятых на службу, впервые превысило число мужчин. Сегодня более четверти профессиональных британских дипломатов — женщины, среди них — 9 послов. При всем этом принципиальные требования к квалификации дипломатических кадров, сформулированные уже в начале XX столетия, мало изменились. Тогда (в 1917 г.) Э.Сатоу дал сжатое

определение: дипломат должен быть «образованным джентльменом»<sup>1</sup>. Теперь мы вправе к этому добавить — и «образованной леди».

Общегуманитарная подготовка классического образца, воспитанность и хорошие манеры, способность к общению в различных слоях общества, устойчивость психики — вот главные требования, которые предъявляются лицам, претендующим на поступление в ряды дипломатической службы.

Образованный и способный человек, по мнению британских специалистов (например, посла Питера Маршалла, в недавнем прошлом представителя Великобритании при штаб-квартире ООН в Женеве), вполне может освоить специальные, профессиональные навыки непосредственно во время работы, «набираясь собственного опыта и наблюдая за своими старшими коллегами». Исходя из этих соображений, руководители британской профессиональной дипломатии считают ненужным проведение специальной подготовки или переподготовки дипломатических кадров в каком-либо учебном заведении университетского или постуниверситетского уровня. Для того, чтобы выявлять людей, способных освоить «премудрость» профессии, уже находясь на службе, в Великобритании в конце 40-х годов была введена и поныне действует система строгого конкурсного отбора кадров. По последним имеющимся данным, конкурс для поступления в высший разряд службы составляет 120 человек на место, в другой, — «исполнительский», разряд — 86 претендентов на место<sup>2</sup>.

Кадровый дипломатический персонал разделен на два основных разряда (или категории): «А» (управленческая категория) «Е» (исполнительская). У сотрудников категории «А» основным направлением работы является политический анализ. Они направляются в заграничные представительства сразу на должности 3-х или 2-х секретарей. Их продвижение по службе проходит примерно вдвое быстрее, чем у их коллег из разряда «Е».

В нем состоит большая часть британских послов и профессиональных руководителей Форин офиса. Сотрудники разряда «Е» работают в основном на консульском, информационно-разъяснительном, торгово-экономическом, культурном и дру-

<sup>1</sup> Сатоу Э. Руководство по дипломатической практике. М., 1961. С. 130.

<sup>2</sup> David Allan. United Kingdom. The Foreign and Commonwealth Office. «Flexible, Responsive and Proactive?» in Foreign Ministries. Change and Adaptation. London, 1999. P. 210.

гих направлениях деятельности, прямо не связанных с «высокой политикой». Переход из низшего разряда в высший возможен в середине карьеры (на уровне 5-ого внутреннего ранга службы).

Для поступления на службу по управленческому разряду, являющемуся ее «элитой» (весь его персонал — менее 1000 человек), претендент должен пройти через систему сложных конкурсных испытаний (ежегодно зачисляется примерно 23—25 человек, а число претендентов — более 2,5 тыс. человек). Конкурс открывается и организуется Отборочной комиссией Гражданской (государственной) службы при участии (на заключительном этапе) чиновников высшего звена из МИД и загранучреждений. Претендент представляет в комиссию следующие документы: о британском гражданстве; рекомендации и поручительства из учебных заведений; любые другие документы по своему усмотрению. Если отсутствует диплом об окончании высшего учебного заведения, то в этом случае претендент должен сдать предварительный квалификационный экзамен. Возраст поступающих — не более 32 лет для разряда «А», не более 45 лет — для разряда «Е». Перед испытаниями претендентам сообщается, что их данные будут проверяться спецслужбами («друзьями»), по терминологии Форин офиса.

Методика экзаменов, которые проводятся в течение нескольких дней, основана на следующих принципах:

- непрерывность экзаменационного процесса;
- чередование различных видов испытаний: письменные работы (сочинения, тесты и др.), решение задач ситуационного характера, учебные дискуссии в группах, собеседования;
- прием экзаменов производится одновременно штатными сотрудниками комиссии, психологами-профессионалами и кадровыми дипломатами.

Для приведения к единому знаменателю оценок по различным видам испытаний используется шкала личных показателей, таких, как, например, «способность к самостоятельному анализу», «коммуникабельность», «умение работать в стрессовой ситуации» и др. (всего — 11). По каждому из показателей выставляется отдельный балл, затем выводится суммарная оценка по конкретному экзамену, а в конце — по совокупности всех экзаменов. Набравшие наибольшую сумму баллов претенденты (их число не может превышать число объявленных вакансий) проходят собеседование в Высшей Отборочной комиссии, которая и выносит окончательное суждение об их профессиональной пригодности.

Принятые в ряды службы сотрудники, как правило, вскоре направляются в дипломатические представительства Великобритании за рубежом на младшие дипломатические должности (но не ниже уровня 3-го секретаря посольства). Подготовка молодых дипломатов непосредственно перед назначением минимальна. Руководители службы руководствуются как уже говорилось, следующим принципом: «Дипломатия — это профессия, в которой нет четких границ и определений необходимых дипломату знаний и навыков. То, что ему потребуется, становится известным и познается им в процессе конкретной практической работы»<sup>1</sup>.

Лишь в самом недавнем времени учебный отдел Форин офиса начал предлагать начинающим дипломатам небольшие спецкурсы: а) по мировой экономике и финансам, б) методике применения в дипломатии новых информационных технологий, в) новинкам управленческой работы и некоторые др. В отдельных случаях их направляют на стажировки в крупные фирмы, банковские учреждения или в университеты. Специальная и языковая подготовка (как правило, в собственном лингвистическом Центре Форин офиса) проводится исключительно в индивидуальном порядке и по индивидуальному плану. Как правило, британский МИД старается обойтись собственными ресурсами. Постоянных связей с вузами у него нет.

На британской дипломатической службе установлено десять служебных рангов. Набор в низший, 10-й ранг, присваиваемый канцелярским служащим, проводится без конкурсных экзаменов, в порядке замещения открывающихся вакансий (канцелярские служащие не входят в состав оперативного дипломатического персонала и считаются вспомогательным персоналом дипломатической службы).

9-й ранг присваивается лицам, прошедшим по конкурсу в исполнительский разряд службы (соответствует должности атташе).

Молодым дипломатам, принятым по управленческому разряду, присваивается 8-й, либо 7-й ранг, что соответствует должностям 3-го и 2-го секретаря. 7-й ранг присваивается в случае, если у зачисленного на службу молодого сотрудника имеется диплом об окончании с отличием одного из престижных университетов, опыт практической или научной работы, а его возраст — 26 лет и старше (но не старше 32 лет).

<sup>1</sup> Lenkins S., Sloman A. With Respect, Ambassador. An Enquiry into the Foreign Office. L.: BBC, 1985. P. 28.



6-й ранг, соответствующий должности 1-го секретаря по консульским, торгово-экономическим, информационным вопросам, присваивается только дипломатам, проходящим службу по исполнительскому разряду. Для многих из них он представляет собой «потолок» их дипломатической карьеры. Присвоение им 5-го ранга (также соответствующего должности 1-го секретаря, но по политическим вопросам) производится только на основании специального заключения персональной комиссии Форин офиса о пригодности данного лица к выполнению работы политического и руководящего характера. Сотрудникам, проходящим по разряду «А», 5-й ранг присваивается непосредственно после 7-го без каких-либо предварительных условий.

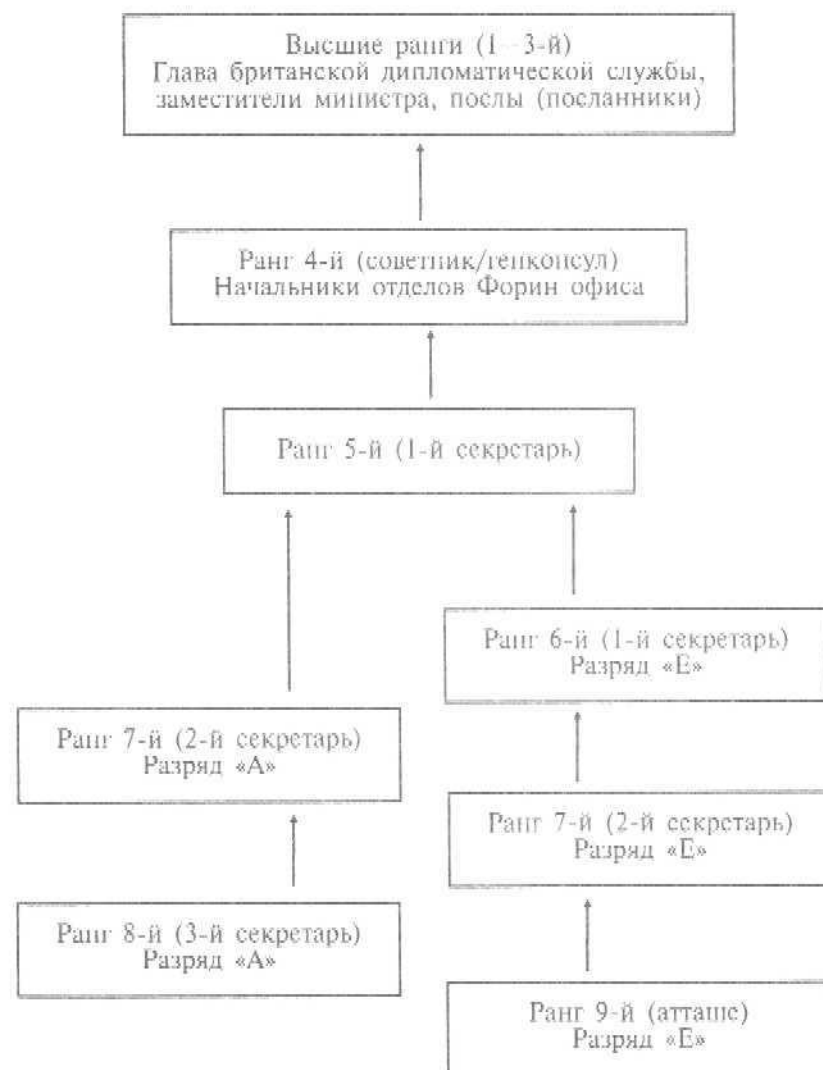
При нормальном прохождении службы дипломаты разряда «А» получают 5-й ранг в среднем в возрасте 29—30 лет, а разряда «Е» — в возрасте 36—40 лет.

На уровне 5-го ранга происходит объединение обоих разрядов службы. Решение об объединении персонала, начиная с уровня 5-го ранга, было принято в конце 60-х годов. До этого перевод дипломатов из исполнительского в управленческий разряд был чрезвычайно редок. Правительственный комитет по реформе Гражданской службы (комитет Фултона), рекомендовавший вообще упразднить разряды на дипломатической службе, исходил прежде всего из того, что торгово-экономический и информационный участки деятельности британских дипломатических учреждений, на которых были заняты дипломаты-«исполнители», не уступали по своему значению для английских внешнеполитических интересов работе в сфере политического анализа, а в отдельных случаях (например, в Посольстве в Токио) даже опережали последнюю. В этом свете дискриминация дипломатов-«исполнителей» при присвоении им высших дипломатических рангов представлялась неоправданной.

Правительство, рассмотрев рекомендации комитета Фултона, приняло упомянутое выше компромиссное решение. В результате с начала 70-х годов на должности 1-х секретарей по политической работе, а в ряде случаев и на должности начальников политических канцелярий посольств (советников) стали назначаться дипломаты, ранее делавшие карьеру по разряду «Е». Тем не менее, «потолком» для пробившихся в верхние эшелоны дипломатической иерархии «исполнителей» являются должности генконсулов и в лучшем случае посланников. На эти должности их назначают обычно по достижении ими 55—57 лет, то есть накануне обязательного выхода в отставку (в 60 лет на британской дипломатической службе). В то

же время дипломаты разряда «А» получают назначение на эти должности и соответствующие ранги в возрасте примерно 45 лет, а часто и раньше.

В целом структура служебных рангов и должностей на британской дипломатической службе выглядит сегодня следующим образом:



Продвижение по службе с 9-го по 4-й ранг (примерно от должности атташе до советника) определяется фиксированным сроком пребывания в каждом ранге и конкурсом персональных характеристик на сотрудников, представляемых руководителями посольств и департаментов Форин офиса. Судя по имеющимся данным, этот конкурс проводится далеко не формально. В первые 13—15 лет службы ее вынуждена оставить примерно четвертая часть дипсостава.

Перевод дипломатов в один из трех высших рангов (с назначением на соответствующие должности) утверждается министром по рекомендации «высшей отборочной комиссии», составленной из руководящих сотрудников профессиональной службы. Глава службы (постоянный заместитель министра) назначается премьер-министром.

Одним из обязательных требований для перевода дипломата в верхний эшелон службы является его предшествующий опыт работы по 2—3 функциональным и 2-м региональным специализациям. Изучение биографий дипломатов высшего звена показывает, что едва ли не во всех случаях в их послужном списке присутствует годичная стажировка в военном колледже НАТО в Риме и некоторых других высших военных учебных заведениях.

Дипломаты 1—3-го рангов составляют руководящую верхушку профессиональной дипломатической службы. Из их числа заполняются вакансии глав большинства британских дипломатических представительств, первых заместителей и заместителей министра. Глава профессиональной дипломатической службы — всегда дипломат первого ранга.

Подводя итоги, отметим, что при приеме на дипломатическую службу и присвоении рангов руководители британского профессионального дипломатического аппарата руководствуются почти исключительно способностями и деловыми качествами сотрудников. В расчет, судя по всему, принимаются личные связи дипломатов с политическим и финансовым истеблишментом. Однако этот фактор может иметь определенное значение лишь при наличии у дипломатов всех остальных требуемых качеств.

Руководители службы, равно как и Комиссии по делам Гражданской службы, выступают против предоставления существенных льгот национальным меньшинствам и отдельным социальным группам. Они полагают, что принцип открытого и равного соревнования при поступлении и прохождении службы наиболее оптимален для сохранения высокого уровня профессионализма на дипломатической службе.

Продвижение по службе проходит в условиях конкуренции, в ходе которой часть дипломатов вынуждена покинуть службу преждевременно, но с сохранением части пенсии, начисляемой в зависимости от реального пройденного ими срока службы.

Назначение на руководящие дипломатические посты проводится почти исключительно из числа кадровых сотрудников высших рангов, заслуживающих в результате длительной и безупречной профессиональной службы. Руководство дипломатической службы по-прежнему придерживается своей традиционной точки зрения, состоящей в том, что политико-аналитическая работа является центральным наиболее ответственным и трудоемким участком деятельности британских дипломатических учреждений. Именно этим обосновывается предоставление ряда существенных преимуществ, в том числе и при присвоении рангов, сотрудникам, специализирующимся в области политического анализа и выделения их в частично обособленную категорию службы.

Организационные формы британской дипломатии по сути дела воплощают на практике одно из классических определений дипломатии как деятельности профессиональных дипломатов. На почве данного определения стоят не только классики дипломатической теории (Г.Никольсон), но и многие современные исследователи (например, португальский автор Ж. де Магальяеш)<sup>1</sup>. Как мы уже писали, в Великобритании все дипломатические инструменты осуществления внешнеполитического курса правительства находятся в руках сотрудников кадровой дипломатической службы. Ее место и роль в центральном аппарате и в зарубежных представительствах столь весома, что у британских дипломатов имеются практические возможности для осуществления функции, отсутствующей в Венской конвенции о дипломатических сношениях 1961 г., а именно функции разработки внешнеполитического курса и подготовки соответствующих рекомендаций для правительства. Исторически сложилось положение, когда принятие важнейших внешнеполитических решений политическим руководством страны без их одобрения профессиональным дипломатическим аппаратом практически невозможно. Несменяемость дипломатических кадров — залог преемственности и стабильности британской дипломатии. В пользу стабиль-

<sup>1</sup> Christer Jonsson. Bargaining Negotiation and Diplomacy: A Research Overview // DSP Discussion Papers. Leicester: Centre for the Study of Diplomacy, 2000. P. 2—3.

ности говорит тот факт, что британский МИД (в отличие от большинства его аналогов в других странах) имеет постоянные цели, рассчитанные на десятилетия.

Отвечая на вызовы современного международного развития, Великобритания не пошла по пути создания новых, параллельных дипломатической службе структур, а, напротив, предпочла сконцентрировать решение новых задач в традиционных дипломатических ведомствах. В результате дипломатический аппарат в целом остается довольно компактным, маневренным и недорогим.

Высокие профессиональные качества дипломатических кадров обеспечиваются не жестким законодательством (конституция в Великобритании вообще отсутствует), а обычным правом и традициями, исторически сложившимся высоким социальным статусом дипломатов и общественным престижем их профессии. Немалую роль играют и личные качества британских профессиональных дипломатов — честность, добросовестность, увлеченность своей профессией, преданность своему делу. Следует признать эффективным и основным принцип решения вопросов, а именно, стремление решать их на возможно более низких уровнях.

Наряду с вышесказанным, следует отметить и то же время, что кадровая дипломатическая служба Великобритании — элитарный, корпоративный институт, средоточие «профессиональной бюрократии». За свой недемократический состав она периодически подвергается критике в парламенте, на страницах печати. Как известно, какие-либо формальные препятствия для поступления на службу граждан Великобритании в наши дни отсутствуют. Однако, на деле таким препятствием можно считать сложность и многоступенчатый характер вступительных экзаменов, иными словами, существование своеобразного образовательного ценза. Очевидно, что демократизация профессионального дипломатического состава (фактически она уже идет, хотя и медленными темпами) будет происходить по мере расширения доступа более широких слоев населения страны к элитарным высшим учебным заведениям.

#### Рекомендуемая литература

1. Матвеев В.М. Британская дипломатическая служба. М., 1990.
2. Попов В.П. Современная дипломатия: Теория и практика. М., 2000.
3. Clarke M. British External Policy-making in the 1990s. RIIA, 1992.
4. The actors in Europe's Foreign Policy / Ed. by Ch.Hill. L.—N.Y., 1996.

5. Zinkin M. Does The United Kingdom Need a Foreign Policy? // International Relations. Apr, 1995. No. 4.

6. Strang Lord. The Foreign Office // Greenwood Press, 1984.

#### Интернет-ресурсы

[www.fco.gov.uk/](http://www.fco.gov.uk/) (The Foreign & Commonwealth Office)

## ДИПЛОМАТИЧЕСКАЯ СЛУЖБА ФРАНЦИИ

На протяжении столетий французы зарекомендовали себя мастерами дипломатического искусства, умением использовать возможности дипломатии для увеличения веса и влияния своей страны на международной арене. Видный немецкий специалист в области истории дипломатии Р.Заллет отмечал, что «министерство иностранных дел и дипломатическая служба Франции имеют вековую историю и блестящие традиции». «Ни одна другая страна не может похвастаться чем-либо подобным в этой области»<sup>1</sup>. Другой известный исследователь Г.Никольсон писал, что в XVII–XVIII столетиях французы в дипломатии «дали пример, которому последовали все другие европейские государства»<sup>2</sup>. Французская дипломатическая служба, была в те времена самой разветвленной по сравнению с дипломатическими службами всех других стран, а французский язык стал, в то время, общепринятым языком дипломатического общения, заменив в этом латынь.

С момента рождения дипломатической службы во Франции придавалось большое значение разработке и совершенствованию принципов ее организации, шлифовке дипломатического искусства, определению и воспитанию качеств, необходимых дипломату. Французскую дипломатию формировала большая плеяда выдающихся личностей — государственных и политических деятелей, видных ученых, писателей, поэтов. Со свойственной французскому складу ума критичностью, с укореппившейся во французском типе мышления декартовской логикой, со смелым полетом воображения они решительно отбрасывали устаревшие схемы и штампы дипломатической деятельности, выдвигали взамен им новые.

Не раз на протяжении истории французская дипломатия показывала пример высокой маневренности. Неоднократно она оказывалась способной круго менять курс, мобилизуя

максимум своих ресурсов для минимизации ущерба от неудач внешней политики или для развития успеха.

Теоретические разработки, мемуары, высказывания наиболее видных представителей французской дипломатии, отмеченные печатью глубокого профессионализма и элегантностью подачи материала, во многом стали источниками и основой дипломатической науки и искусства. «Французская дипломатия, — пишет российский исследователь, посол В.И.Попов, — одна из основоположников современной мировой дипломатии; она оказала огромное влияние на дипломатию сегодняшнего дня»<sup>1</sup>.

И в настоящее время на берегах Сены продолжают высоко ценить значение дипломатии. Как отмечал президент Франции Жак Ширак, «в XXI веке авторитет и престиж Франции на международной арене будут основываться не только на том, что она будет страной современной и сплоченной, но и на преэминентности и профессионализме ее внешней политики»<sup>2</sup>. По оценке Парижа, Франция в наши дни располагает второй после США сетью загранпредставительств. Важное значение придается ею последовательной модернизации структуры и функционирования всей дипломатической службы.

Все это определяет интерес к ее изучению.

### История становления дипломатической службы Франции

Рождение французской дипломатии связано с началом процесса создания централизованного государства и подключением Франции к международным делам. С избранием в конце X в. Гуго Капета королем Франции в стране воцаряется династия Капетингов. Она втягивается в затяжную борьбу с феодалами, стремясь к объединению французских земель. Король Людовик XI (1461–1483 гг.) превращает дипломатию в важный рычаг государственной политики. При нем феодалы лишаются права самостоятельно выступать на международной арене и ведение отношений Франции с другими странами становится исключительной прерогативой королей. Людо-

<sup>1</sup> Заллет Р. Дипломатическая служба. Ее история и организация во Франции, Великобритании и Соединенных Штатах. М., 1956. С. 25.

<sup>2</sup> Никольсон Г. Дипломатическое искусство. М., 1962. С. 74.

<sup>1</sup> Попов В.И. Современная дипломатия: Теория и практика. М., 2000. С. 275.

<sup>2</sup> Ширак Ж. Выступление на совещании с послами Франции. Август 1999 года. Личный архив автора.



вик XI широко практиковал направление за границу своих полномочных представителей и считал важным превращение временных миссий в постоянные. Долгое время французские короли непосредственно руководили внешнеполитическими делами. В их окружении не было ответственного уполномоченного по осуществлению внешней политики. Такое лицо появляется только при Генрихе III, который поручил указом 1589 г. ведение иностранных сношений Франции статс-секретарю Луи Револью. Для этих целей создается специальный департамент. Луи Револье значится первым в списке министров иностранных дел Франции.

В первой половине XVII в. кардинал Ришелье — выдающийся государственный деятель Франции, премьер-министр короля Людовика XIII — долгое время (с 1624 по 1642 г.) фактически управлявший страной, внес столь значительный вклад в теорию и практику дипломатии, что это позволило Г.Никольсону говорить о «французской системе» организации и осуществления дипломатической деятельности, как о ведущей дипломатической школе в мире в XVII—XVIII вв. Ришелье первым пришел к выводу, что дипломатия должна быть предметом постоянной деятельности, а не усилий, предпринимаемых от случая к случаю. Он считал, что целью дипломатии должны быть не случайные или конъюнктурные соглашения, а создание прочных взаимоотношений между государствами. При этом Ришелье исходил из принципа, что интересы государства всегда должны стоять на первом месте и оставаться неизменными. Они не должны приноситься в жертву сентиментальным, идеологическим и доктринальным предрассудкам и привычкам. В моменты опасности, полагал Ришелье, союзников следует выбирать не за их порядочность и привлекательность, а исходя из их военной и даже географической полезности. Весьма примечательно, что в эпоху набиравшего силу абсолютизма этот государственный деятель подчеркивал, что никакая политика не может увенчаться успехом, если ее не поддерживает национальное общественное мнение. В связи с этим он ввел отвечавшую тем временам систему пропагандистского обеспечения своих политических мероприятий. Из всех компонентов серьезной дипломатии наиболее существенным Ришелье считал элемент определенности. Он исходил из того, что международный договор является очень серьезным делом. Заключать договоры, отмечал он, следует при соблюдении крайней осторожности, а после заключения — соблюдать «с религиозной скрупулезностью». Ришелье был убежден, что дипломатия не принесет успеха, если руководство внешней политикой и контроль за действиями послов не

будут сосредоточены в одном министерстве. До этого во Франции несколько различных министерств считали себя вправе вмешиваться в осуществление внешней политики и получать отчеты от французских послов. Специальным декретом 1626 г. Ришелье возложил всю ответственность за ведение внешних дел на министерство иностранных дел, а само это министерство «никогда не выпускал из своего поля зрения»<sup>1</sup>. Он также установил правило, по которому важные дела решались между ним и королем.

Со времен Ришелье французская дипломатическая служба приобретает стройную систему, состоящую из двух основных компонентов — центрального аппарата в виде департамента внешних сношений и заграничного аппарата — сети постоянных дипломатических представительств. Центральный аппарат был немногочисленным: имеются свидетельства, что в 1661 г., например, он состоял всего из пяти сотрудников. В то же время сеть зарубежных представительств была весьма разветвленной. Г.Никольсон пишет, что в «1685 году Франция располагала постоянными посольствами в Риме, Венеции, Константинополе, Вене, Гааге, Лондоне, Мадриде, Лиссабоне, Мюнхене, Копенгагене и Берне. Специальные миссии находились в Вюртемберге, Пфальце и Майнце, а министры-резиденты — в Мантуе, Генуе, Гамбурге, Женеве и Флоренции». Французские представители делились на категории чрезвычайных послов, ординарных послов, посланников и резидентов. В ходе эволюции дипломатической службы всем послам стал присваиваться титул «чрезвычайных»<sup>2</sup>.

Вместе с тем сложившийся при Ришелье подход к ведению дипломатических дел не всегда соблюдался в самой Франции. Так, во времена Людовика XIV и особенно Людовика XV французские короли не только порой проводили переговоры, не ставя об этом в известность своих министров иностранных дел, но и вели скрытную от собственной официальной дипломатической службы политику. Такая дипломатическая деятельность осуществлялась через особую тайную канцелярию при короле, или «черный кабинет», получивший также название секрета короля»<sup>3</sup>. Усиление секретной дипломатии в середине XVIII в., действовавшей помимо официальных органов, было явлением довольно распространенным. «Однако, "секрет короля" был наиболее крупной тайной дипломатической

<sup>1</sup> Никольсон Г. Указ. соч. М., 1962. С. 74.

<sup>2</sup> Там же. С. 75.

<sup>3</sup> Петров В.П., Владимиров Ю.В. Кэ д'Орсэ. М., 1966. С. 24.

службы, которая по масштабам своей деятельности превосходила тайные дипломатические канцелярии и кабинеты других европейских государств»<sup>1</sup>.

Современная дипломатия также знает случаи, когда руководители государств предпринимают внешнеполитические акции, не ставя в известность об этом свои дипломатические службы, однако все это не только не умаляет, а скорее подчеркивает значение провозглашенного Ришелье несомненно благоразумного принципа стройного руководства внешнеполитической деятельностью.

В период правления Людовика XIV во Франции был разработан торговый кодекс (1673 г.), впервые определивший обязанности консулов. В это же время был начат систематический сбор дипломатических документов и создан государственный политический архив. В 1712 г. была учреждена первая дипломатическая академия.

Непосредственно перед Французской революцией департамент внешних сношений, которым руководил в качестве статс-секретаря по внешним сношениям и государственного министра Ш.Вержен, насчитывал около 70 сотрудников. Главную роль в нем играли два политических управления — первое, или северное, занималось отношениями Франции с государствами Западной и Центральной Европы и Америки; второе — южное — со странами Восточной и Южной Европы и со Скандинавией.

От времен Ришелье и до самой Французской революции французские методы дипломатической деятельности считались образцовыми для Европы. Накопленный в те времена французской дипломатией опыт послужил основой для фундаментального труда, написанного в 1716 г. послом Людовика XIV Франсуа Кальером (1645—1717 гг.) под названием «Способы ведения переговоров с государями». По оценке В.И.Попова, именно с появлением этой книги дипломатия стала рассматриваться в ее современном понимании, то есть «как наука и искусство, основанные на теоретическом подходе и высоких моральных принципах»<sup>2</sup>. Кальер выступил против господствовавших во времена Средневековья взглядов о том, что дипломатия основывается на лжи и обмане. «Применение обмана в дипломатии, писал Кальер, весьма ограничено природой самого обмана, поскольку нет более тяжкого проклятия, чем разоблаченная ложь. Не говоря уже о том, что

ложь ниже достоинства посла, на практике она приносит больше вреда, чем пользы. Даже если ложь сулит успех сегодня, то завтра она создает атмосферу подозрительности, которая делает невозможными дальнейшие успехи»<sup>1</sup>. Серьезная дипломатия, подчеркивал Кальер, основывается на доверии, а доверие в свою очередь может явиться только результатом доброй воли. «Дипломат, — писал Кальер, — должен помнить, что доверие строится на открытой политике... Дипломат должен быть прямым и честным человеком, иначе ему не будут доверять». Кальер выступал также против применения угрозы в дипломатии и высказывался против использования такого понятия как дипломатическая победа». Он писал, что «угрозы всегда наносят вред переговорам, поскольку они часто принуждают одну из сторон прибегать к крайним мерам, к которым она не обратилась бы, не будучи спровоцированной...» Кальер делал вывод, что «успех, достигнутый при помощи силы или обмана, покоится на шатком основании, и наоборот, — успех, основанный на взаимной выгоде, открывает путь к еще большим успехам в будущем. Посол должен добиваться успеха прямыми и честными путями. Если он пытается одерживать верх хитростью или высокомерием, то он обманывает сам себя»<sup>2</sup>.

Перу Кальера принадлежит также развернутое изложение личных качеств, которыми должен обладать дипломат.

«Хороший дипломат, писал он, должен обладать наблюдательным умом, даром прилежания, быть чуждым забав и флигельных развлечений, обладать трезвым рассудком, видеть действительную сущность вещей и идти к цели кратчайшим и наиболее правильным путем, не пугаясь в малозначимых тонкостях и хитростях. Прежде всего, хороший дипломат должен иметь достаточное самообладание, чтобы подавлять желание высказаться до того, как он обдумал то, что ему следует сказать... Смелость также является существенным качеством, поскольку робкий человек никогда не сумеет добиться успеха на секретных переговорах. Лицо, ведущее переговоры, должно обладать терпением часовщика и быть свободным от предвзятых представлений...

...Дипломат должен изучать историю и мемуарную литературу, знать порядки и обычаи за границей и разбираться в том, где находится действительный источник власти в той или иной стране»<sup>3</sup>. Кальер советовал подбирать молодых атташе

<sup>1</sup> Петров В.П., Владимиров Ю.В. Указ. соч. С. 24.

<sup>2</sup> Попов В.И. Указ. соч. С. 14.

<sup>1</sup> Никольсон Г. Указ. соч. С. 81—82.

<sup>2</sup> Там же. С. 82.

<sup>3</sup> Там же. С. 82—83.

не по фамильным связям, а по их достоинствам. Первейшим законом успеха посла Кальер считал доверие своего собственного правительства. «Наилучший посол, отмечал он, принесет мало пользы, если его советы не имеют веса в глазах собственного суверена или министра и если последние в свою очередь не будут посвящать его во все тайны своей политики и своих планов. Во-вторых, посол должен добиться расположения и доверия к себе в стране пребывания. Он должен не только заслужить своей честностью доверие официальных кругов, но и поставить себя так, чтобы быть принятым всем обществом в целом»<sup>1</sup>. Кальер исходил также из того, что дипломат должен всегда выполнять инструкции, получаемые от его суверена или министра, поскольку им виден весь курс политики в целом, в то время как послу известны лишь условия, существующие в стране его пребывания<sup>2</sup>.

Рассуждения Кальера о сущности дипломатии не утратили своей значимости и по сей день.

Во Франции XVII в. были заложены основы и современного понимания искусства ведения беседы, что так много значит для дипломатической деятельности. Это связывают в первую очередь с именем великого ученого, философа, математика и физика Б.Паскаля и его трудом под названием «Мысли о религии», или «Мысли». Среди множества качеств, которыми Паскаль наделяет хорошего собеседника, — «порядочного человека» (так, называли тогда завсегдатаев парижских салонов) — или дипломата, он выделял, в частности, следующие: «Он храбр и жизнерадостен, но вместе с тем мягок и уступчив, в любом деле избегал излишней аффектации и пристрастия, везде проявлял тонкие возвышенные чувства, и, главное, во всем знал меру: уравновешен, спокоен, рассудителен. Эти качества "порядочного человека" равно как и его ум, беседа, тело должны очаровывать, быть внешне зримыми, заметными. Ему необходимо уметь подать, представить себя, но делать это без нажима, легко и непринужденно, создавая иллюзию полной естественности»<sup>3</sup>.

Во время Французской революции для наблюдения за деятельностью дипломатической службы Учредительное собрание создало в июле 1790 г. постоянный дипломатический Комитет во главе с маркизом Мирабо. Ранг послов был упразд-

нен. Французские представители за рубежом стали называться «нунциями Франции». В департаменте внешних сношений вместо двух политических департаментов было создано, также по географическому признаку шесть политических отделов. Была учреждена должность генерального директора иностранных дел, который должен был обеспечивать преемственность при смене руководивших департаментом статс-секретарей.

При правительстве Директории пост министра внешних сношений занял Шарль-Морис Талейран. Он сыграл большую роль в период смены дипломатии абсолютистской монархии дипломатией буржуазной Франции. Сильными качествами Талейрана были здравый смысл, реалистический подход к делам и особый дар предвидения. Как отмечал крупный французский дипломат Жюль Камбон: «Для его [Талейрана] поведения, а он внимательно смотрел в будущее, определяющим был завтрашний день»<sup>1</sup>. Эти качества в сочетании со многими другими талантами, необыкновенной изворотливостью и мастерством интриги позволили Талейрану оставаться на поверхности политической жизни Франции и европейской дипломатии с начала Французской революции 1789 г. до середины 30-х годов XIX столетия. Его высшим дипломатическим достижением стала деятельность на Венском конгрессе 1815 г., когда он — представитель страны побежденной — сумел добиться практически равных условий участия в Конгрессе с державами-победительницами — Россией, Великобританией, Пруссией и Австрией, и оказать выгодное для Франции влияние на его итоги.

Рассуждая о качествах, необходимых для успеха в дипломатической деятельности, Талейран, в докладе правительству в марте 1800 г. сгруппировал их в двух категориях:

«Первая категория: 1. осмотрительность; 2. скромность; 3. полное бескорыстие; 4. наконец, известная возвышенность чувств, которая заставляет ощущать все величие обязанности представлять нацию вовне и следить внутри страны за сохранением ее политических прав.

Вторая категория: 1. духовная склонность к изучению политических отношений; 2. способность хорошо и быстро схватывать существо вопросов, ибо ни одно другое занятие не требует более срочной и зачастую мгновенной реакции; 3. известная широта мысли, ибо в данной области все детали должны обобщаться в единое целое...

<sup>1</sup> Никольсон Г. Указ. соч. С. 85.

<sup>2</sup> Там же. С. 86.

<sup>3</sup> Там же. С. 374.

<sup>1</sup> Петров В.П., Владимиров Ю.В. Указ. соч. С. 56.



Все перечисленные качества, взятые вместе и развитые путем практики, составляют дух и честь дипломатической карьеры»<sup>1</sup>.

Следует оговориться, что сам Талейран, отличавшийся невероятной жадностью и занимавшийся вымогательством взяток, был далек от соответствия всем этим критериям. Это, однако, не лишает интереса его суждения о дипломатической карьере.

Талейрану принадлежит также описание примерного руководителя политического отдела Министерства иностранных дел. Поведение этого работника, по мнению Талейрана, «должно быть простым, правильным, скромным; чуждаясь светской суеты, он должен посвящать себя всецело делам, храня их в абсолютном секрете; всегда готовый дать справку о событиях и людях, он — обязан постоянно иметь в памяти все договоры, знать их хронологический порядок и даты, правильно оценивать сильные и слабые стороны договоров, их предысторию и их последствия, наконец, знать имена главных уполномоченных в переговорах и даже семейные связи этих уполномоченных; применяя свои знания, он должен стараться не задевать самолюбие министра; даже когда ему удается склонить министра к своей точке зрения, он обязан держаться в тени, памятуя о том, что ему надлежит блистать только отраженным светом»<sup>2</sup>.

Высказался Талейран и о том, какие качества требуются министру иностранных дел. Ему необходимо, по мнению Талейрана, «иметь своеобразный инстинкт, быстро подсказывающий, как вести себя, и не дающий подвергнуться компромиссу до начала каких бы то ни было переговоров». «Ему нужна способность выглядеть чистосердечным, оставаясь непроницаемым; быть сдержанным с видом небрежности и осторожности даже в выборе своих развлечений; но, задавая неожиданные для собеседников вопросы, ему следует быть естественным и иногда казаться наивным; одним словом, в течение двенадцати четырех часов он не должен ни на мгновение переставать быть министром иностранных дел»<sup>3</sup>.

Большое значение Талейран придавал пропаганде. Он создал при Министерстве внешних сношений специальный секретный отдел, занимавшийся пропагандой против Англии.

В департаменте внешних сношений Талейран вернулся к схеме двух основных территориальных управлений — северного и южного и создал управление торговых отношений, или консульское бюро. Талейран был инициатором учреждения в 1800 г. степеней старшинства работников дипломатической службы, которые в основном сохранились до настоящего времени. Это были: аспирант, секретарь-экспедитор, референт, секретари миссии 2 и 1 классов, посланник, посол и министр. Министру при назначении на пост присваивался ранг посла. С именем Талейрана связано и принятие на Венском конгрессе 1815 г. регламента, определившего в международном плане старшинство дипломатических представителей за границей.

В эпоху Второй империи французская дипломатическая служба существенных изменений не претерпела. В это время для министерства иностранных дел было выстроено новое здание (закончено в основном к 1853 г.). Оно находится на набережной д'Орсэ. С тех пор Кэ д'Орсэ стало олицетворением министерства иностранных дел Франции.

Во времена III Республики (1871—1940 гг.) решающая роль в определении внешней политики принадлежала правительству. Президент республики, за исключением разве президента Пуанкаре, исполнял скорее представительские функции. Что касается парламента, то он осуществлял известный контроль над внешнеполитическим курсом путем интерпелляций к правительству и выражения вотума недоверия. Однако эта система не обеспечивала эффективного вмешательства во внешнеполитическую деятельность правительства. Роль министра иностранных дел, как повседневного руководителя внешнеполитического ведомства была очень важной. В то же время весьма существенное влияние на формирование и осуществление внешней политики приобрел аппарат Кэ д'Орсэ. Особенностью государственной жизни III Республики были частые смены правительств. Так, за период с 1871 по 1932 г. во Франции сменилось больше 50 премьер-министров и 50 министров иностранных дел. В этих условиях дипломатический аппарат, оставаясь в основном стабильным, получал значительные возможности влияния на мнение и министра, и правительства. Важным шагом в этом отношении было введение в 1915 г. на Кэ д'Орсэ поста генерального секретаря. В его задачу входило, как указывалось в декрете президента, «верховное руководство всеми службами под начальством и от имени министра»<sup>4</sup>. Дважды этот пост упразднялся, но с 1925 г. он

<sup>1</sup> Петров В.П., Владимиров Ю.В. Указ. соч. С. 65.

<sup>2</sup> Там же. С. 66.

<sup>3</sup> Там же. С. 67.

<sup>4</sup> Петров В.П., Владимиров Ю.В. Указ. соч. С. 118.



существует по настоящее время и являет собой одну из особенностей организации дипломатической службы Франции. Значение этого поста было особенно значительным при парламентских формах организации власти во Франции в эпоху III и IV Республик. Так, например, карьерный дипломат А.Леже был Генеральным секретарем Кэ д'Орсе с 1933 по 1940 г. За это время сменилось 10 министров иностранных дел, и в парламенте Франции возникал вопрос, кто же на самом деле руководит внешней политикой Франции — номинальный министр или постоянный глава дипломатической службы, т.е. генеральный секретарь Кэ д'Орсе.

Дипломатия III Республики была глубоко противоречивой. В конце XIX в. группа способных выходцев из интеллигенции — братья Поль и Жюль Камбон, Баррер и Жюссерап создали особую школу французской дипломатии. Они подолгу занимали посты послов в таких ключевых точках как Лондон, Берлин, Вашингтон, Рим, Мадрид, а также руководящие должности в центральном аппарате и были не просто чиновниками — исполнителями указаний своего правительства, а политиками, имевшими определенную концепцию, основанную на реалистической оценке международного положения Франции. Они оказывали сильное влияние на французскую внешнюю политику. С их мнением считались не только во Франции, но и за ее пределами<sup>1</sup>. Ими было много сделано в организации системы союзов, (речь идет, прежде всего, о союзе России, Франции и Англии), противостоящих Германии и подготовивших выигрыш Францией Первой мировой войны. Свой опыт Жюль Камбон обобщил в получившей большую известность книге «Дипломат». Он отстаивал в ней значение дипломатии, а, давая советы дипломатам, подчеркивал, что дипломат должен быть не просто человеком умным, а обладать «независимостью ума», т.е. умением самостоятельно анализировать обстановку и делать соответствующие выводы.

Период между двумя мировыми войнами был отмечен во французской внешней политике борьбой двух тенденций — сторонников традиционной политики Франции в Европе, основанной на защите национальных интересов страны и сдерживания агрессии со стороны фашистской Германии за счет союза с Советским Союзом (Э.Эррио, Барту, Поль Бонкур) и другой — прогерманской — (Лаваль, Фланден, Шотан, Боннэ). Победа этой второй тенденции привела к мюнхенско-

му предательству, капитуляции Франции, краху III Республики с созданием марионеточного режима Виши.

Французская дипломатия вновь обретает силу на основании сопротивления французского народа фашистской Германии, созданного генералом де Голлем движения и сформированного на базе этого движения Временного правительства Французской Республики. Франция становится участницей антигитлеровской коалиции. В 1944 г. де Голль, совершив поездку в Москву, заключает с Советским Союзом Договор о дружбе и взаимопомощи. По этому случаю, он заявляет: «Для Франции и России быть объединенными значит быть сильными, быть разьединенными — значит находиться в опасности. Действительно, это непреложное условие с точки зрения географического положения, опыта и здравого смысла» Дипломатия де Голля имела своим результатом то, что Франция не только завершила войну в стане победителей, но и заняла место среди пяти великих держав — постоянных членов Совета Безопасности.

На первых порах де Голль испытывал трудности в привлечении на свою сторону дипломатических работников. Подавляющее большинство из них перешло на сторону Виши. Первым комиссаром по иностранным делам созданного де Голлем Комитета национального освобождения стал дипломат Морис Дежан. Он не занимал до этого видных постов на Кэ д'Орсе, а перед войной возглавлял службу печати в посольстве Франции в Германии. После Сталинградской битвы в настроениях французских дипломатов происходит перелом и начинается их отход от режима Виши. В феврале 1943 г. национальным комиссаром по иностранным делам становится Массильи, занимавший пост директора политического департамента — третий по значению во французском МИДе. В конце концов, несмотря на чистку, проведенную во Франции по требованию Национального совета сопротивления, призванную отстранить от административной деятельности людей, сотрудничавших с врагом или активно связанных с «правительством» Виши, во Франции сохранились «в основном тот же... административный аппарат и большей частью те же кадры»

В годы IV Республики французская дипломатия действовала в рамках атлантической политики и была отягощена серией колониальных войн.

<sup>1</sup> Советско-французские отношения во время Великой Отечественной войны 1941—1945 гг. Документы и материалы. М., 1959. С. 395.

<sup>2</sup> Верт А. Франция, Москва, 1959 г. С. 254.

<sup>1</sup> Петров В.П., Владимиров Ю.В. Указ. соч. С. 88—89.

Согласно принятой в 1946 г. конституции решающую роль во внешней политике призван был играть парламент, точнее его нижняя палата — Национальное собрание. В задачу правительства входила разработка внешнеполитической программы, а затем, после ее одобрения Национальным собранием — осуществление политики на практике. Внешнеполитическую программу председатель Совета министров излагал при получении обязательного вотума доверия в Национальном собрании. В своей деятельности правительство обязано было руководствоваться принципами, одобренными Национальным собранием. Президент не играл существенной роли в международных делах. На практике в последние годы существования IV Республики сложилась такая система руководства внешней политикой, о которой Массигли писал: «Полномочия председателя Совета министров в настоящее время огромны»<sup>1</sup>. «По крайней мере, в области внешней политики даже коалиционное правительство может, если этого хочет его глава, предпринять самые смелые, более того, самые опасные шаги, и при этом его свобода действий не будет никоим образом затруднена контролем Национального собрания»<sup>2</sup>. Правительства при IV Республике часто менялись. Однако стабильность внешней политики обеспечивалась тем, что с 1947 по 1954 г. (IV Республика просуществовала до 1958 г.) пост министра иностранных дел занимали два члена одной и той же католической партии МРП: Жорж Бидо и Робер Шуман. Бидо был министром иностранных дел в 11 правительствах и дважды сам возглавлял правительство. Шуман был министром иностранных дел в 10 правительствах и также дважды возглавлял правительство. В силу этого Массигли справедливо писал, что Франция — это страна, которая «меняет правительства, не меняя политики»<sup>3</sup>.

Возвращение де Голля к власти в 1958 г., привело к смене режима и рождению V Республики. Произошли существенные изменения во французской внешней политике, механизме ее формирования и осуществления. Они определяют в основном лицо дипломатии и дипломатической службы страны по сей день.

<sup>1</sup> Massigli I., Sur quelques maladies de l'Etat. Paris, 1958. P. 57.

<sup>2</sup> Massigli. Op. cit. P. 7.

<sup>3</sup> Massigli. Op. cit. P. 2.

## Центральные органы внешних сношений современной Франции

По конституции V Республики (принята в 1958 г. и действует в настоящее время) решающая роль в определении и проведении в жизнь внешней политики принадлежит президенту. Он является не только главой государства, но и председательствует на заседаниях правительства. Его полномочия, во внешнеполитической сфере, пожалуй, даже шире чем у президента США. Так, он не обязан получать «совет и согласие» у представительных органов власти на назначение послов и других высших должностных лиц дипломатической службы. Эти назначения проводятся в рамках правительства. Президент имеет право не только ратифицировать договоры (на это, однако, требуется согласие парламента), но и вести переговоры по их заключению. Кроме этого президент должны информировать о всех переговорах, имеющих целью заключение любого международного соглашения, даже не подлежащего ратификации. Существенно и то, что положение конституции о ратификации договоров было дополнено правом президента передавать на референдум любой законопроект, «имеющий целью разрешить ратификацию договора, который, не противореча конституции, может оказать влияние на деятельность институтов»<sup>1</sup>. Кроме того, в случае, если выполнение международных обязательств Франции «оказывается под серьезной и непосредственной угрозой», президент имеет право применить ст. 16 Конституции, дающую ему неограниченные полномочия. Именно президент республики ведет переговоры и беседы с руководителями иностранных государств, посещающими Францию, и сам наносит визиты в наиболее важные для Франции страны. Президент получает дипломатическую переписку министерства иностранных дел и все требуемые ему от этого и других ведомств материалы. В контактах с Кэ д'Орсэ президенту помогают генеральный секретарь Елисейского дворца (так называется резиденция президента) и один из советников его генерального секретариата. Как заявил сам де Голль, он «отвечает за Францию» и «в важных областях внешней политики... действует непосредственно»<sup>2</sup>.

Роль правительства (премьер-министра и министра иностранных дел) была значительно ограничена. Президент назначает премьер-министра по своему усмотрению. Определяя

<sup>1</sup> Конституция Франции 1958 г. Ст. 11.

<sup>2</sup> Le Monde. 20 sept. 1962.

роль правительства, де Голль говорил, что премьер-министр и его коллеги (следовательно, и министр иностранных дел), опираясь на начертанную президентом основу политики, «должны до некоторой степени определять политику и руководить административным аппаратом»<sup>1</sup>.

Жизнь вносит в это понимание поправки. То, что говорилось де Голлем в условиях, когда большинство в Национальном собрании принадлежало его сторонникам, становилось неадекватным ситуациям, когда такое большинство оказывалось в руках другой политической силы. Это имело место в годы президентства Ф.Миттерана и первого президентства Жака Ширака, когда большинство в Национальном собрании принадлежало не тем силам, от имени которых был избран президент страны. По сложившейся практике, в подобных случаях, которые во Франции называют «коабитасьон» — сожительство — премьер-министром назначается представитель большинства в Национальном собрании. Эти обстоятельства накладывали свой отпечаток на формирование и осуществление политики, в том числе и внешней. Однако к изменению конституционных основ французского государства это не привело.

В настоящее время, когда президент Франции Жак Ширак и большинство в Национальном собрании являются представителями одной политической тенденции, этой проблемы не существует.

На премьер-министра возложена обязанность, информировать парламент о внешнеполитической деятельности правительства, а также осуществлять определенную координацию деятельности различных министерств в этой области. В его распоряжение также поступает переписка Министерства иностранных дел. Связь с Кэ д'Орсэ ему помогает поддерживать дипломатический советник его кабинета.

За Национальным собранием сохранен контроль за деятельностью правительства. Однако его реальное значение невелико, поскольку речь идет о контроле за органом исполнительным, а не руководящим. К тому же этот контроль не подкрепляется возможностью действенных санкций со стороны Национального собрания в отношении правительства, так как принятие резолюции порицания правительству обставлено крайне сложной процедурой. К тому же в случае вынесения порицания правительству президент имеет право, оставив правительство у власти, распустить Национальное собрание.

<sup>1</sup> Le Monde, 22 sept. 1962.

Парламент имеет право обсуждать вопросы внешней политики. Депутаты парламента и сенаторы имеют право делать устные и письменные запросы министру иностранных дел. Ежегодно парламент рассматривает вопрос о бюджете министерства иностранных дел, что также дает возможность обсуждения проблем внешней политики. В парламенте рассматриваются вопросы ратификации наиболее важных договоров. Кроме того, правительство по своей инициативе выступает в парламенте с заявлениями по проблемам внешней политики. Трибуна обеих палат парламента и постоянных комиссий по иностранным делам используется правительством для публичных заявлений по внешнеполитическим вопросам. В целом правительство скорее информирует парламент о внешней политике, чем отчитывается перед ним. Определенное участие парламента в осуществлении внешней политики выражается в его деятельности в Межпарламентском союзе, в обменах парламентскими делегациями с различными странами. Члены парламента принимают участие в работе международных парламентских органов (Консультативной ассамблеи Европейского Союза, Североатлантической ассамблеи, Ассамблеи западно-европейского союза, Европейской парламентской ассамблеи и т.д.).

После прихода де Голля к власти в 1958 г. Франция встала на курс самостоятельной политики в международных делах. Это нашло свое выражение в ее выходе из военной организации НАТО, создании собственного ядерного оружия, сотрудничестве с Советским Союзом в проведении политики разрядки международной напряженности и провозглашении идеи «Большой Европы», предполагающей сотрудничество всех европейских государств. Заключенный в 1963 г. Договор между Францией и ФРГ внес кардинальные изменения в конфигурацию отношений между государствами европейского континента. Импульс, который был придан Францией процессу интеграции стран Западной Европы, в основе которой лежит франко-германское сотрудничество, привел к созданию Европейского Союза, играющему все более существенную роль в мировой политике.

Заложенные во времена президентства де Голля основы внешней политики сохраняют свою значимость по сегодняшний день. Франции (ее президенту В.Жискар д'Эстэн) принадлежит инициатива создания «большой семерки», трансформировавшейся теперь за счет участия России в «большую восьмерку».

По вопросу о том, каким быть миропорядку в XXI в. Франция, как подчеркнул Ширак, стоит за «создание подлин-



но многополярной международной системы»<sup>1</sup>. В качестве «краеугольного камня» всей международной системы в Париже рассматривают Организацию Объединенных Наций. «Франция, заявил Ширак, никогда не согласится с тем, чтобы какая-либо организация возвысилась до положения Священного союза во всем и везде. Эта роль мирового жандарма была поручена Уставом ООН Совету Безопасности и только ему». Франция выступает также против подрыва стратегического равновесия, за гуманизацию процесса глобализации, выравнивание отношений между Севером и Югом. Отношения между Россией и Францией строятся на основе политического договора, заключенного в 1992 году.

Выступая на Совещании французских послов в 2002 г., Ж.Ширак охарактеризовал курс Франции в отношении России как «политическое партнерство»<sup>2</sup>.

Самостоятельные подходы Франции к важным международным проблемам позволяют и предполагают активные действия французской дипломатической службы. На это нацеливает ее президент страны. «Вопреки заманчивости роли пассивного наблюдателя, заявил он, Франция должна быть страной воображения и решимости, поставленных на службу цельной концепции»<sup>3</sup>.

### Структура Министерства иностранных дел

Министр иностранных дел является членом правительства и руководителем Министерства иностранных дел. Он главный консультант президента по вопросам определения внешней политики и несет ответственность за осуществление намеченного президентом курса. Министр иностранных дел повседневно руководит дипломатической службой Франции и ведет переговоры с правительствами иностранных государств. Он организует в сотрудничестве со службами президента подготовку и проведение контактов Франции на высшем уровне, а также участие Франции в многосторонних международных конференциях, где в соответствующих случаях он представляет Францию. Министр иностранных дел делает еженедельные сообщения по международным проблемам на заседаниях пра-

вительства, принимает участие в узких совещаниях, созываемых президентом для рассмотрения вопросов внешней политики. Он входит в состав комитета обороны, который под председательством президента принимает решения, касающиеся одновременно военной и внешней политики, использования экономических и финансовых ресурсов. На министра иностранных дел возложена задача обеспечения единства действий по международным делам всех французских министерств и ведомств, координации их усилий в рамках единого внешнеполитического курса. Эта задача приобретает особое значение в настоящее время, когда в условиях глобализации международная активность охватывает все большее число областей государственной деятельности. К министру стекается информация от загранпредставительств Франции, служб министерства. При нем работает ответственный представитель министерства обороны. Специальные работники его кабинета поддерживают связь с разведывательными и контрразведывательными службами и т.д.

Министр принимает решения по всем назначениям сотрудников министерства за исключением послов и директоров, кандидатуры которых, представленные ему генеральным секретарем и директором управления кадров, он рассматривает и отбирает из них тех, кого затем от своего имени представляет в правительство для назначения.

Министру помогает в повседневной работе личный кабинет. Задача кабинета состоит в отборе для министра наиболее важной информации из огромного потока телеграмм, писем, отчетов, записок, справок и досье с тем, чтобы помочь ему сконцентрировать внимание на основных проблемах. Сотрудники кабинета поддерживают постоянную связь с генеральным секретариатом президента республики, генеральным секретариатом правительства, кабинетами президента и премьер-министра и секретариатами других министерств. Основываясь на указаниях министра, кабинет организует и контролирует подготовку службами министерства проектов документов и досье. Сотрудники кабинета самостоятельно или с помощью служб готовят ответы на письма, адресованные министру. Входящий в состав кабинета парламентский атташе занимается подготовкой совместно с аппаратом министерства ответов на устные и письменные запросы членов парламента и поддержанием контакта с Национальным собранием и Сенатом.

Непосредственно при министре действует также Генеральная инспекция во главе с генеральным инспектором иностранных дел, Центр анализа и прогнозирования во главе с директором, Межминистерская комиссия по вопросам фран-

<sup>1</sup> Le Monde. 22 sept. 1962.

<sup>2</sup> Ширак Ж. Выступление на совещании послов Франции в 2002 году // Личный архив автора.

<sup>3</sup> Ширак Ж. Выступление на совещании послов Франции в 1988 году // Личный архив автора.



ко-германского сотрудничества, советник по религиозным проблемам.

Министром иностранных дел Франции является в настоящее время Доминик Галузо де Вильпен.

Министр-делегат по иностранным делам. В настоящее время их два. Лица, занимающие эти посты входят в состав правительства, однако осуществляют свою деятельность под руководством министра иностранных дел. Их наделяют компетенцией ведения, какого-либо важного участка международных отношений. В настоящее время одному министру-делегату поручено ведение европейских дел. Имеются в виду проблемы европейской интеграции. Другой министр-делегат ведал международным сотрудничеством и франкофонией (распространением французской культуры и французского языка). Этот пост был создан, после того как в 1998 г. самостоятельное Министерство по делам сотрудничества, занимавшееся главным образом отношениями с получившими независимость бывшими французскими колониями вошло в Министерство иностранных дел.

Министры-делегаты располагают личными кабинетами. В своей деятельности они опираются на соответствующие подразделения центрального аппарата.

В случае отсутствия министра иностранных дел, замещают его не министры-делегаты, а какой-либо другой из ведущих министров.

Генеральный секретарь. В отличие от американской или российской схем организации министерства иностранных дел во Франции нет института заместителей министра иностранных дел. Вторым после министра должностным лицом в центральном аппарате является там генеральный секретарь. Это координирующее звено всех подразделений Министерства. Пост генерального секретаря обычно занимает один из наиболее опытных послов, хорошо знающий международные дела, организацию государственной службы Франции, функционирование центрального аппарата, министерства и заграничных представительств. Французский дипломат Лебель в книге о Министерстве иностранных дел Франции называл генерального секретаря «самым высокопоставленным лицом, действительно принадлежащим к этому учреждению»<sup>1</sup> время V Республики среди министров иностранных дел также преобладают кадровые дипломаты, однако это не меняет сущности поста генерального секретаря.

<sup>1</sup> Baillou J., Pelletier P. Les Affaires Etrangères. Paris, 1962. P. 58.

Генеральный секретарь выполняет функции административного руководителя дипломатической службы, координатора дипломатической деятельности и основного помощника и советника министра иностранных дел, как по политическим, так и по организационным вопросам. «Министр иностранных дел, как правило, ничего не решает и ничего не предпринимает, не достигнув согласия со своим основным сотрудником»<sup>1</sup> — писал Р.Шуман, имея в виду генерального секретаря.

В целях обеспечения единства действий служб министерства генеральный секретарь проводит ежедневные узкие совещания и еженедельные пленарные совещания с руководителями основных подразделений Кэ д'Орсэ, на которых определяет в свете своих бесед с министром позиции по главным вопросам и устанавливает порядок и сроки разработки проблем. Он заслушивает отчеты руководителей подразделений о проделанной работе. При генеральном секретаре действуют служба по делам франкофонии, служба гуманитарных действий и делегат по внешней деятельности местных структур.

Недавним нововведением стало создание постов двух заместителей генерального секретаря. Один из них является непосредственным помощником генерального секретаря в деле руководства службами министерства. Другой — возглавляет наиболее важную дирекцию Министерства иностранных дел — Дирекцию политических дел и безопасности.

В структуре Кэ д'Орсэ три генеральных дирекции:

- Генеральная дирекция по политическим вопросам и вопросам безопасности;
- Генеральная дирекция по административным вопросам;
- Генеральная дирекция международного развития и сотрудничества.

Их функции сводятся к следующему.

Генеральная дирекция по политическим вопросам и вопросам безопасности — ключевое звено министерства. Это подчеркнуто тем, что руководитель дирекции является заместителем генерального секретаря.

Дирекция определяет и реализует политику Франции в отношении международных организаций, занимается вопросами сотрудничества, безопасности и обороны, оказания содействия и сотрудничества с зарубежными странами в военной области и сфере обороны, общими проблемами внешней политики и безопасности, следит за деятельностью международных неправительственных организаций.

<sup>1</sup> Baillou J., Pelletier P. Les Affaires Etrangères. Paris, 1962. P. 58.

В состав Генеральной дирекции по политическим вопросам и вопросам безопасности входят:

Департамент ООН и международных организаций. Занимается деятельностью международных организаций, в частности, ООН и входящих в ее систему специализированных учреждений, а также вопросами назначения в эти организации французских международных чиновников.

Департамент по стратегическим делам, безопасности и разоружения. Занимается вопросами ядерного разоружения, предотвращения гонки вооружений в космосе, нераспространения ядерного оружия, предотвращения распространения средств доставки оружия массового поражения, мер соответствующего контроля, уничтожения химического и бактериологического оружия и контроля за обычным вооружением, определением политики в области безопасности и обороны, в частности, в рамках НАТО и Западноευропейского союза (ЗЕС), борьбой против терроризма, распространения наркотиков и международной преступности, а также политикой, связанной с безопасностью, сотрудничеством и стабильностью в Европе.

Департамент по вопросам военного сотрудничества и обороны. Занимается вопросами оказания помощи и сотрудничества в военной области с зарубежными странами, обеспечивает административное и финансовое управление военно-техническим сотрудничеством, вытекающим из соглашений с зарубежными странами, предоставлением разрешений на пролеты и посадки самолетов и заходов кораблей во французские порты, готовит запросы на пролеты и посадки французских самолетов и заходы французских кораблей в порты зарубежных стран.

Служба совместной внешней политики и безопасности вместе с Департаментом европейского сотрудничества определяет, проводит и координирует соответствующие мероприятия, предусмотренные договором о Европейском союзе.

Отдел по связям с международными неправительственными организациями следит за деятельностью за рубежом и во Франции неправительственных организаций.

#### Генеральная дирекция по административным вопросам.

Занимается общими вопросами административного управления, организации и модернизации центрального аппарата и сети зарубежных представительств, определяет и осуществляет политику отбора кадров и подготовки специалистов, отвечает за вопросы кадровых назначений и служебного роста, участвует в подготовке бюджета министерства, контролирует его исполнение, занимается материально-техническим обеспечением и связью, следит за соблюдением положений декрета о

полномочиях послов и организации государственной службы за рубежом. В ее состав входят:

Департамент управления кадровыми ресурсами. Занимается кадровыми назначениями и служебным ростом персонала дипломатической службы, социальными делами.

Департамент по бюджетным и финансовым делам. Занимается подготовкой, исполнением и контролем за исполнением бюджета министерства, субсидий, управляет распределением средств и кредитов между подразделениями.

Служба материально-технического обеспечения. Отвечает за инвестиции в недвижимость, ремонтные работы, поставки необходимого технического оборудования, в т.ч. для обеспечения безопасности зданий, занимается вопросами приобретения и аренды недвижимости, следит за сохранностью и обновлением собственности, используемой МИД Франции в стране и за рубежом, в том числе произведений искусства, осуществляет ее инвентаризацию.

Служба систем информации и связи. Занимается разработкой, внедрением и эксплуатацией средств связи и информационных систем.

Служба дипломатического обеспечения. Занимается вопросами материального обеспечения зарубежных поездок президента, премьер-министра и министра иностранных дел Франции, обслуживанием внутренних приемов и переговоров в министерстве, обеспечивает устный перевод переговоров с участием президента, премьер-министра и министра иностранных дел Франции, письменные переводы всех официальных документов, отвечает за прием и доставку дипломатической и консульской почты.

Отдел модернизации. Занимается совершенствованием работы министерства и заграничных учреждений.

Генеральная дирекция международного сотрудничества и развития. Создана на базе расформированного Министерства по делам сотрудничества. Разрабатывает политику в области международного сотрудничества и развития, планирует средства для ее осуществления, определяет и осуществляет мероприятия в сфере технического сотрудничества, содействия экономическому, социальному и государственному развитию зарубежных стран, занимается вопросами культурного сотрудничества, проектами расширения преподавания французского языка, сотрудничеством в области высшего образования и научных исследований, распространением внешней аудиовизуальной информации, обеспечивает участие Франции в разработке новых технологий в области информатики и связи. В ее состав входят:

Департамент по вопросам стратегии планирования и оценки. Разрабатывает политику в области международного сотрудничества и развития, следит за соответствием основных направлений, программ и проектов директивам правительства. Определяет политику сотрудничества с отдельными странами и регионами.

Департамент развития и технического сотрудничества. Разрабатывает и осуществляет программы и проекты в области технического сотрудничества и оказания содействия в области экономического, социального и государственного развития, а также образования.

Департамент культурного сотрудничества и французского языка. Разрабатывает и осуществляет программы и проекты в области культуры, искусства, преподавания и распространения французского языка, определяет стратегию и контролирует деятельность соответствующих французских учреждений, в частности, Агентства по преподаванию французского языка за рубежом и Французской ассоциации артистической деятельности.

Департамент по вопросам научного сотрудничества высшего образования и научных исследований. Разрабатывает и осуществляет международные программы и проекты как в области развития системы высшего образования и научных исследований, так и в сфере связей между французскими и зарубежными университетами, высшими учебными заведениями и исследовательскими центрами, следит за международной деятельностью французских исследовательских центров в области фундаментальных и прикладных наук.

Департамент внешней аудиовизуальной информации и коммуникационной техники. Разрабатывает и осуществляет соответствующие программы и проекты, предоставляет экспертные услуги в международных переговорах, касающихся содержания и развития аудиовизуальных и коммуникационных сетей.

Определяя задачи деятельности Генеральной дирекции международного сотрудничества и развития, Шарль Жостен, занимавший пост министра-делегата по иностранным делам. «Речь идет, прежде всего, о развитии наших возможностей внешнего влияния, затем о выявлении и привлечении элиты государств, являющихся нашими партнерами, и, наконец, в третьих, в укреплении наших позиций в сфере сотрудничества, одним словом о том, чтобы как можно лучше ассоциировать гражданское общество с нашими устремлениями»<sup>1</sup>.

Следующие ниже подразделения МИД Франции структурно не входят в состав Генеральных дирекций и находятся в прямом подчинении руководства министерства.

Департамент по вопросам европейского сотрудничества. Занимается вопросами деятельности Евросоюза и европейского сотрудничества, следит и координирует отношения Франции с государствами, входящими в эту географическую зону.

Территориальные департаменты:

Континентальной Европы (включающий управление Восточной Европы, занимающееся Россией и странами СНГ, и управление балканских стран);

Африки и Индийского океана (включающий управления Западной Африки, Южной Африки и Индийского океана, Центральной и Восточной Африки);

Северной Африки и Ближнего Востока (включающий управление Северной Африки, Египта, Ближнего Востока);

Америки и Карибского моря (включающий управления Северной Америки, Мексики, Центральной Америки и Карибского моря, Южной Америки);

Азии и Океании (включающий управления Южной Азии, Юго-Восточной Азии, Дальнего Востока, Океании).

Территориальные департаменты отслеживают вопросы внешней и внутренней политики, экономического и социального положения стран, входящих в эти географические зоны, их отношений с третьими странами и координируют развитие их двусторонних связей с Францией.

Департамент по экономическим и финансовым делам. Следит за международными экономическими и финансовыми вопросами и вопросами экспорта чувствительных технологий, совместно с заинтересованными ведомствами ведет переговоры о заключении международных договоров, входящих в его компетенцию, включая соглашения о защите окружающей среды, поддерживает и координирует связи министерства с предприятиями.

Департамент по делам французов за границей и иностранцев во Франции. Занимается организацией работы, безопасностью и защитой интересов французов, находящихся за пределами Франции, участвует в разработке и осуществлении политики правительства в области въезда, пребывания и обустройства иностранцев во Франции и определении политики в области предоставления убежища, ведет переговоры по заключению международных соглашений в этих областях и следит за их выполнением, обеспечивает работу Высшего совета французов за границей, следит за участием французов за границей в выборах и проведением выборов членами иностран-

<sup>1</sup> Audition du ministre délégué à la coopération et à la francophonie Charles Josselin par le Sénat, 1999 // Личный архив автора.



ных общин во Франции, информирует французских граждан об условиях их пребывания за границей.

Департамент по юридическим делам. Директор этого департамента является по должности официальным юрисконсультом министерства. Департамент дает рекомендации министру, подразделениям центрального аппарата, дипломатическим и консульским представительствам по юридическим вопросам, связанным с их деятельностью, консультирует другие министерства по вопросам международного права, представляет государство в международных инстанциях арбитражного или судебного характера, дает заключения по всем проектам международных соглашений отвечает за все вопросы морского права и статуса Антарктики.

Управление связи и информации. Отвечает за работу со средствами массовой информации.

Протокольная служба.

### **Дипломатические и консульские представительства Франции за границей**

Посольства и представительства при международных организациях являются основными дипломатическими представительствами Франции за рубежом. В 1992 г. Франция имела свои посольства в 135 странах и представительства при 11 международных организациях и располагала 130 консульскими точками. Она практикует систему, при которой один посол представляет французские интересы по совместительству в нескольких странах. Это касается, например, островных государств в Тихом океане и Карибском бассейне, а также ряда африканских государств. Кроме того, развитие информатики используется для того, чтобы за счет повышения эффективности консульской службы укрупнять консульские округа и таким путем сокращать количество консульских точек.

Среди задач в деятельности французских дипломатических представительств президент Франции на первый план выносит информационно-аналитическую работу. «Чтобы определять желательный путь во Франции и в мире и принимать правильные решения, прежде всего, подчеркивает французский президент, необходимо располагать полной информацией и правильным анализом». Для Ж.Ширака — это первый критерий оценки качества дипломатической сети. «Мы сохраним нашу сеть в мире, продолжает он, чтобы повсюду продвигать наши интересы и обеспечивать защиту наших соотечественников, ...чтобы лучше распространять нашу точку зре-

ния». Исходя из того, что «глобализация делает все явления в мире взаимосвязанными», Ширак считает, что эти задачи касаются всех загранточек Франции.

Вместе с тем, французский президент далек от того, чтобы ограничивать задачу посольств только сбором информации. «Сверх информации, — говорит он, — я жду от вас [послов] высококачественных оценок и предвидения. Я жду от вас также смелости в выдвижении инициатив». Развивая эту мысль, он отметил: «Поскольку вы находитесь в постоянном контакте на местах, где происходят события, поскольку вы знаете лучше чем кто-либо, в каком направлении развивается обстановка в общественном мнении той или иной страны и ее руководителей, с которыми вы работаете, именно вы должны проявлять воображение, предлагать в каждом случае наиболее подходящее действие для Франции»<sup>1</sup>.

Таким образом Ширак и в наши дни призывает французскую дипломатическую службу следовать лучшим традициям французской дипломатии — глубокому проникновению в суть вещей и смелому инициативному действию.

### **Бюджет министерства иностранных дел**

Бюджет Кэ д'Орсэ на 2000 г. составил 20 млрд 945 млн франков. Главная его особенность состоит в том, что впервые с 1995 г. произошло увеличение (на 0,6% по сравнению с 1999 г.). Тогдашний министр иностранных дел Ю.Ведрин отметил: «Этот рост незначителен, но он означает изменение тенденции, что имеет фундаментальное значение для будущего. В частности, это позволило положить конец сокращению численного состава министерства»<sup>2</sup>.

С тех пор этот бюджет продолжал расти. В 2002 г. он составил 23 млрд 800 млн франков, или 3 млрд 630 млн евро. Отметим для сравнения, что бюджет Госдепартамента в США составил в 2002 г. 24 млрд 200 млн долларов.

### **Реформа дипломатической службы**

В настоящее время по инициативе президента и премьер-министра во Франции проводится глубокая реформа дипло-

<sup>1</sup> Ширак Ж. Выступление на совещании послов Франции в 1999 году // Личный архив автора.

<sup>2</sup> Audition du ministre des Affaires étrangères, M. Hubert Vedrine, par le Sénat, Paris, 9 décembre 1999 // Личный архив автора.



матической службы. Суть ее состоит, прежде всего, в том, чтобы превратить Министерство иностранных дел в центр координации и проведению в жизнь всей международной деятельности французского государства и таким образом обеспечить в этой области подлинное единство действий.

Это предполагает необходимость осуществления послами в полной мере их функций глав французской администрации в странах их пребывания.

В рамках этой реформы будет проведена рационализация всей зарубежной сети Франции с интеграцией в посольства всех французских служб в стране пребывания.

Как заявил Доминик Галузо де Вильпен, в настоящее время Франция располагает «268 посольствами, постоянными представительствами и консульствами за границей; у других ветвей администрации (министерств и ведомств. — Ю.Д.)

438 представительств. В работе всего этого механизма не обходится без разного рода сложностей и накладок, поскольку речь идет о семи или восьми различных системах управления персоналом и бюджетом, о помещениях, разбросанных без всякого учета требований безопасности... Такая раздробленность представительства Франции за рубежом — явление нездоровое; совершенно очевидно, что она вредит французским интересам, наносит ущерб доверию к нам.

В связи с этим необходимо единство управления, кадровое единство, единство действий».

И далее министр пояснил, что для этого требуется «создание единой структуры руководства для каждого загранпоста, объединенное управление персоналом и материальным обеспечением, обновление комитетов, занимающихся координацией, поиск возможностей размещения служб в одном месте».

Как видно речь идет об амбициозном проекте.

Но реформа на этом не останавливается.

«В то же время, — продолжает министр, — МИДу Франции надо будет сделать встречный шаг и открыться для служащих других администраций (министерств и ведомств. — Ю.Д.), решить все возникающие в связи с этим проблемы».

Это масштабная постановка вопроса, особенно с учетом того, что Кэ д'Орсэ исторически складывалась как замкнутая структура.

Реформа предусматривает также адаптацию посольств Франции в странах Европейского Союза с учетом того, что все большее число вопросов, входящих обычно в компетенцию посольств обсуждается и решается в структуре самого Союза.

Предполагается продолжить реорганизацию консульской службы, в частности, за счет сосредоточения везде, где это возможно, некоторых консульских функций в одной точке страны, разгрузив от этого другие консульские учреждения, действующие в этой стране.

Поставлена задача изучения возможности создания посольств регионального масштаба вместо того, чтобы иметь отдельные посольства в каждой из стран региона. Выдвинута идея создания в центре мобильных групп дипломатов, которые могли бы направляться для временного укрепления того или иного дипломатического поста, когда этого требует международная обстановка.

Наконец выдвинута идея совершенствования деятельности в области культуры за счет замены множественности форм организации такой деятельности единой формой «французского института» и практического осуществления плана создания французской информационной службы международного масштаба.

Эта реформа является частью реорганизации государственного аппарата Франции в целом.

Ее замысел и осуществление продолжают традицию французской дипломатической службы смело совершенствовать свою организацию и методы деятельности с учетом требований времени.

## **Численный состав дипломатической службы Франции.**

### **Поступление на Кэ д'Орсэ. Прохождение службы**

В 2000 г. вся дипломатическая служба Франции, согласно бюджетным ассигнованиям, насчитывала 9475 сотрудника. Из них в центральном аппарате 3806 человек, на дипломатической и консульской службе — 4366 человек, в культурных заведениях — 1303 человека. Это на 92 должности больше чем в 1999 г.; рост объясняется законченным в 1998 г. слиянием Министерства иностранных дел с Министерством по делам сотрудничества.

Работники дипломатической службы Франции подразделяются на три категории А, В, С. Категория «А» включает посланников, советников и секретарей Министерства иностранных дел, переводчиков. Категория «В» включает административных секретарей, работников шифрсвязи, ассистентов по социальным вопросам. Категория «С» включает технический состав — стенографисток, бухгалтерских работников, квалифицированных рабочих и т.д. Сотрудники всех трех категорий

могут использоваться на работе в центральном аппарате и за рубежом. Так, сотрудники категории «А» могут занимать в центральном аппарате должности оперативных работников вплоть до директорских постов, а за рубежом должности от заместителя консула до посла. Что касается сотрудников категории «В», то они могут занимать за рубежом должности от атташе консульского отдела до консула. Сотрудники дипломатической службы на уровне советников и секретарей подразделяются также на советников и секретарей общего профиля и советников и секретарей для Востока, предназначенных для работы в странах Восточной Европы, Азии, в арабских странах и в Африке.

Набор на дипломатическую службу и замещение должностей секретарей и советников производится на основе конкурсных экзаменов или через Школу национальной администрации. Среди склонностей и качеств, которыми желательно обладать абитуриентам на дипломатическую службу в объявлении о конкурсе отмечаются такие как, любовь к путешествиям, желание испытать свои способности в широком спектре человеческой деятельности, вкус к контактам с людьми и к работе в единой команде. Обращается внимание на необходимость хорошей общей подготовки в области публичного права, истории, политических или экономических наук, а также владения языками. При этом говорится, что «жизнь, которая вас ждет, потребует от вас большой широты мысли и способности адаптироваться к различным условиям: в кризисных ситуациях вам потребуется хладнокровие и умение оценивать ситуацию»<sup>1</sup>. Для поступающих на работу на Кэ д'Орсе по внешнему конкурсу возраст ограничен. Так, для советников по Востоку — это 30 лет, для советников общего профиля — 35 лет, для секретарей по Востоку — 35 лет, для письменных переводчиков — 40 лет. Определенным условиям должны отвечать и участники внутренних конкурсов на Кэ д'Орсе. Например, для участия в конкурсе на замещение должностей секретарей Министерства иностранных дел общего профиля или по Востоку требуется стаж не менее четырех лет государственной службы, в том числе 3 лет в Министерстве иностранных дел. Требования на конкурсах на замещение должностей советников и секретарей общего профиля и советников и секретарей для Востока различны. Так, конкурс на замещение должностей секретарей общего профиля предусматривает испытания по общей культуре, международным проблемам, начиная с

1914 г., публичному праву, экономике, проблемам Европейского союза, публичным финансам, а также по двум языкам — английскому и второму языку по выбору из немецкого, арабского, китайского, испанского, хинди, итальянского, японского, русского. Конкурс на замещение должностей секретарей по Востоку предусматривает испытания по общей культуре, международным отношениям, публичному праву или экономике, цивилизации избранного региона, а также по английскому (для Восточной Европы возможна замена на немецкий) языку, и по второму языку по выбору из списка, включающего болгарский, греческий, польский, румынский, русский, сербо-хорватский, чешский, турецкий, китайский, хинди, японский, вьетнамский, корейский, арабский, хауса, мальгашский, персидский и т.д. Кроме того, начиная с 1998 г. проводится также конкурс на замещение должностей атташе по информации и связи с целью привлечения на Кэ д'Орсе специалистов по информатике высокого уровня. В 1999 г., например, по этому конкурсу замещалось 5 должностей.

Кандидатов на конкурсные экзамены Министерства иностранных дел черпает главным образом среди выпускников Института политических наук и особенно среди лиц, окончивших Национальную школу восточных языков.

Национальная школа администрации (ЕНА) была создана после Второй мировой войны для подготовки руководящих кадров всего государственного аппарата Франции, включая и дипломатическую службу. В Национальную школу администрации принимаются две категории слушателей: с одной стороны, лица, не старше 26 лет имеющие дипломы высшего образования соответствующего профиля. С другой стороны — государственные служащие не старше 30 лет проработавшие не менее 5 лет на государственной службе. Вступительные экзамены проводятся отдельно для каждой из категорий, но в дальнейшем никакого различия в процессе учебы и при назначении на работу между этими категориями не делается. Срок обучения в школе — 2 года 4 месяца. В ходе учебы слушатели проходят продолжительную стажировку в государственных учреждениях во Франции или за границей, а затем изучают теоретические дисциплины, иностранные языки, продолжают практику в различных административных учреждениях. По окончании второго курса составляется список слушателей в очередности, которая зависит от показателей в учебе. Вслед за этим происходит распределение слушателей на работу. При этом учитывается как желание слушателей, так и результаты их учебы. Слушатели этой школы считаются государственными служащими и получают высокую стипендию. В случае,

<sup>1</sup> Личный архив автора.

если это позволяет им занятое по итогам учебы место, слушатели могут избрать работу в Министерстве иностранных дел, получив назначение на должность советника. Каких-либо конкурсных экзаменов им для этого не требуется. В среднем каждый год на Кэ д'Орсэ принимается по семь выпускников Школы национальной администрации.

Назначение на должности посланников производится руководством министерства в порядке продвижения по службе наиболее достойных дипломатических сотрудников.

Кадры секретарей, занимающихся административными вопросами, МИД Франции формирует за счет выпускников региональных институтов администрации.

Принятые на работу в министерство лица проходят стажировку с целью ознакомления с его деятельностью, взаимоотношениями с другими звеньями государственного аппарата, подготовки для работы за рубежом. За свою карьеру в Министерстве сотруднику предстоит раз двенадцать менять характер деятельности, оставаясь на каждом посту в среднем по три года. На заграничной работе это могут быть должности 2 или 1 секретаря, заместителя консула 2 и 1 класса, консула или генерального консула, 2 или 1 советника, посла. В 50 странах, отнесенных к «зоне А», где условия жизни особенно тяжелы, назначения производятся с повышением в должности или на максимальную должность, на которую может претендовать сотрудник. В 80 странах «зоны В», где условия жизни тяжелые или существует постоянная напряженность, сотрудники назначаются на максимальные должности, на которые они могут претендовать. В остальных странах сотрудники назначаются либо на минимальные, либо на обычные должности, на которые они имеют право претендовать.

Всего в 2000 г. было около 300 заграничных — посольств, представительств при международных организациях, консульских учреждений.

Принятые на работу сотрудники также как сотрудники, получившие повышения должны проработать от 2 до 4 лет в центральном аппарате до их выезда за рубеж. Затем они проходят через одно или два назначения за границей, оставаясь на каждом посту три или четыре года. При этом предлагается чередование постов, которые считаются легкими и тяжелыми. Сотрудники по Востоку на первые два поста в приоритетном порядке назначаются в зону их компетенции. Составляя план своей карьеры сотрудники могут высказывать свои предпочтения в отношении двух или трех специализаций по признаку географического региона (Ближний Восток, Азия и т.д.) или

по функциональному признаку (стратегические проблемы, многосторонняя дипломатия, экономика и т.д.).

Как показывает практика сотрудники Кэ д'Орсэ проводят примерно  $\frac{1}{3}$  своей карьеры на работе в центральном аппарате и  $\frac{2}{3}$  за границей.

Во французской дипломатической службе действует общепринятая в международной практике система дипломатических рангов с той, однако, особенностью, что ранг чрезвычайного и полномочного посла присваивается крайне редко дипломатам руководящим диппредставительствами в ключевых точках — Вашингтон, Москва, Лондон и т.д. Этот ранг, как правило, имеют не более десятка действующих дипломатов.

МИД Франции содействует в обеспечении работой супругов сотрудников заграничных представительств. В случае, если это не удастся сделать, сотруднику на 10% увеличивается положенная в стране пребывания надбавка к основному окладу.

Предельный возраст нахождения на дипломатической работе, как и на государственной службе вообще — 65 лет.

\* \* \*

Интерес к изучению дипломатии Франции определяется тем, что многое из разработанного ею в области дипломатической науки и искусства, стало источником универсальных принципов и методов дипломатической деятельности. Кроме того, организация французской дипломатической службы стала прототипом для дипломатических служб целого ряда других государств, в частности, независимых государств, возникших после ликвидации французской колониальной империи. Наконец, французская дипломатическая служба, продолжает динамично совершенствоваться, стремясь найти адекватные решения проблем дипломатической деятельности порождаемых глобализацией международных отношений.

#### Рекомендуемая литература

1. Камбон Ж. Дипломат. М., 1945.
2. Петров В.А., Владимиров Ю.В. Кэ д'Орсэ (Краткий очерк дипломатической службы Франции). М., 1966.
3. Никольсон Г. Дипломатическое искусство. М., 1962.
4. Сагоу Э. Руководство по дипломатической практике. М., 1961.
5. Baillou J. Pelletier P. Les Affaires Etrangères. Paris, 1962.
6. Попов В.И. Современная дипломатия: Теория и практика. М., 2000.



## ДИПЛОМАТИЧЕСКАЯ СЛУЖБА ГЕРМАНИИ

Германскую дипломатическую службу причисляют к наиболее эффективному, целеустремленному и успешно функционирующему внешнеполитическим службам. Несмотря на свою относительную молодость — ей всего 130 лет, дипломатия Германии опирается на большой и разносторонний опыт работы в сложных политических ситуациях, которыми изобилует германская история нового и новейшего времени. За эти 13 десятилетий ей дважды пришлось решать проблему объединения страны, участвовать в подготовке двух мировых войн, а затем, после тяжелейших поражений, восстанавливать внешнеполитические позиции и влияние в мире.

Труднейшим испытанием для Германии было преодоление всеобщего отторжения, и даже ненависти со стороны мирового сообщества после краха нацистского режима и переориентация германской политики на новые для нее принципы международного сотрудничества, мирного взаимодействия с соседями и включения Германии в создаваемую систему европейской безопасности.

Решение этих задач сопровождалось значительными трудностями, рецидивами конфронтационного мышления в период «холодной войны», и проявлениями определенного политического застоя на фоне происходившего наращивания экономической мощи и влияния Германии в Европе и успешного для нее исхода многолетних усилий по объединению страны в 1990 году.

В эпоху разрядки и развивающейся европейской интеграции германской дипломатии пришлось приспособиться к новым для нее методам коллективных действий, партнерства и согласования интересов государств. Эти методы пришли на смену безоглядной устремленности к достижению узко национальных целей, использования грубого давления, шантажа и силовых действий, отличавших гитлеровский период и не чуждых эпохе Бисмарка.

Уроки истории не прошли бесследно для германской политики, для самосознания общества. Они учитывались и при определении целей и задач немецкой дипломатии в послевоенный период. К концу XX в. ФРГ умело вписалась в процесс международной дипломатической деятельности и заняла заметное место в сообществе западно-европейских государств.

Тем не менее, очевидно, что политика ФРГ все еще находится в развитии и вполне возможно, что его направление не исчерпывается целями, намеченными единой политикой Европейского Союза. Будущее вполне может высветить новые грани германской политики и дипломатии. Опасения на этот счет все еще сохраняются в Европе, в том числе в рядах ближайших союзников. Активность и напористость Германии на Балканах в период югославского кризиса лишь подкрепила эти опасения.

### История создания дипломатической службы Германии

Становление дипломатической службы Германии неразрывно связано с формированием единого германского государства в XIX в. Датой учреждения германского Министерства иностранных дел считается первое января 1870 года.

Первым шагом к объединению Германии стало присоединение к Пруссии в 1864 г. Шлезвиг-Гольштейна в результате войны с Данией, выиграть которую не представляло труда. Готовясь к войне с Австрией, Берлину было важно продемонстрировать свою силу и испытать возможности своей армии. Очередь Австрии наступила через два года, и уже в 1866 г. был сделан второй шаг к созданию рейха.

Победив Австрию, Пруссия доказала, что в пределах бывшей Священной Римской империи именно она является сильнейшим государством Германской нации и претендентом на главенство среди германских государств. Но первоначально был создан лишь Северогерманский Союз, куда вошли немецкие государства и княжества, расположенные к северу от реки Майн. На большее Пруссия не могла в тот момент рассчитывать из-за риска спровоцировать немедленную войну с Францией, которая не делала секрета из своего резко негативного отношения к возникновению на своей восточной границе мощного германского государства. Берлин пока не был готов к этой войне. Предстояло нарастить мощь своей армии и дожидаться такой международной ситуации, при которой на стороне Франции не выступили бы другие европейские державы.



Такой момент наступил в 1870 г. — канцлеру Пруссии Бисмарку удалось спровоцировать Францию на объявление войны Пруссии, что лишило ее международной поддержки. Вспыхнувшая во Франции революция довершила дело. Наполеон III был повержен и оказался даже в плену у немцев.

Под впечатлением прусских побед до тех пор самостоятельные немецкие государи и князья в южных землях склонились перед тронем прусского короля. В 1871 г. южно-германские земли присоединились к Германскому Союзу, преобразованному в Германскую империю. Прусский король был провозглашен германским кайзером. Как говорил сам Бисмарк, объединение Германии было осуществлено «железом и кровью», методом, к которому германские власти неоднократно прибегали в истории для достижения своих военно-политических целей.

В состав рейха вошли королевства Пруссия, Бавария, Саксония, Вюртемберг, великие герцогства Баден, Гессен-Дармштадт, Ольденбург, Мекленбург-Шверин, Мекленбург-Штрелиц, Саксония-Веймар-Айзенах, еще 12 герцогств и княжеств, а также три свободных ганзейских города — Любек, Гамбург и Бремен.

Сформировалось крупное государство в центре Европы с большой внутренней динамикой и ярко выраженным стремлением к внешней экспансии, к расширению своего «жизненного пространства», с откровенными претензиями на передел колоний. С самого начала своего существования рейх как бы противопоставил себя «старым» колониальным державам, прежде всего Великобритании и Франции, стремясь потеснить их в заморских владениях, отвоевать себе «место под солнцем». Однако ни Британия, ни Франция, ни другие государства не хотели уступать хотя бы часть своих владений этому молодому и алчному международному хищнику.

Экспансионистские устремления германского рейха и противодействие ему со стороны «старых» европейских метрополий предопределили весь ход международных отношений конца XIX — начала XX в. с постоянно вспыхивавшими конфликтами, тайным и явным противоборством, сколачиванием и развалом коалиций и, в конце концов, — Первой мировой войной, завершившей этот бурный период политико-дипломатической борьбы.

Германская дипломатия была призвана обслуживать политику нового государства, обеспечивать проведение в жизнь планов и программ внешней экспансии, создавать для этого наиболее благоприятные условия, не допускать возникновения сплошного фронта сопротивления внешнеполитическим

устремлениям Берлина, раскалывать и ссорить потенциальных участников антигерманских коалиций и, в свою очередь, формировать блок собственных союзников и партнеров. Это был период сложной политической игры, грубых провокаций, жесткого давления, закулисных махинаций, династических интриг и возрастающего влияния на государственную политику поднимавшихся капиталистических картелей.

На ход мировых дел все большее воздействие оказывали не противоборство императоров, королей и президентов, а борьба финансово-промышленных групп за мировые рынки. Государственную политику все заметнее определяли интересы не потомственной аристократии, а набиравших силу олигархов. И не случайно в этот период возник термин «империализм», определивший характер взаимоотношений и противоборства политических и экономических сил в национальных и международных масштабах. В конце XX в. эти процессы получили новое развитие и обрели свое название — «глобализм».

Министерство иностранных дел Северогерманского Союза было создано указом канцлера Отто фон Бисмарка от 8 января 1870 г. Впрочем, министерством этот орган не назывался. Он получил наименование Ведомство иностранных дел по аналогии с британским Foreign Office. Такое название должно было подчеркнуть, что речь идет о ведомстве, подчиненном непосредственно канцлеру. В то время в германском рейхе все соответствующие министерства структуры именовались ведомствами — ведомство внутренних дел, морское ведомство, ведомство юстиции и т.д. Название «министерство» появилось лишь после 1919 г., когда была свергнута монархия и провозглашена республика. Такое название сохранилось и в гитлеровском рейхе, даже с добавкой «Имперское». В созданной в 1949 г. ФРГ возникло наименование «федеральное министерство», хотя по традиции МИД ФРГ назывался Ведомством иностранных дел.

Предшественником этого ведомства было прусское Министерство иностранных дел, созданное в 1808 г. в результате выделения соответствующего подразделения, занимавшегося внешними делами, из т.н. Министерства Прусского Кабинета, существовавшего с 1728 года.

Главой ведомства иностранных дел стал князь Отто фон Бисмарк, занимавший одновременно посты имперского канцлера и премьер-министра Пруссии. Он председательствовал также в Федеральном или Имперском Совете, состоявшем из представителей объединившихся территорий. При этом каждое королевство и княжество имело в Совете разное количе-

ство голосов в зависимости от размеров субъекта. Максимальное количество голосов — 17, имела Пруссия.

Структура и организация работы Ведомства иностранных дел были унаследованы от прусского МИДа. В составе ведомства было два департамента — один Политический, а другой, — занимавшейся всеми неполитическими вопросами — внешнеторговыми, консульскими и т.д. Первым департаментом руководил непосредственно статс-секретарь, являвшийся заместителем главы ведомства, которым на протяжении 28 лет был Бисмарк.

Разделение на два департамента по существу жестко делило ведомство внешних сношений на две службы — дипломатическую и консульскую. Перелив кадров из одной в другую практически исключался. Дипломатическая служба была безусловной привилегией аристократии. Как и в других европейских странах того времени, посланники и, тем более послы, были выходцами из знатных дворянских семей. Иначе и не мыслилось, поскольку они были личными представителями монарха при иностранном дворе, и направление в таком качестве лица, лишенного дворянского статуса, воспринималось бы как оскорбление. Впрочем, первым статс-секретарем, возглавлявшим политический департамент в течение 17 лет (с 1864 по 1881 г.) был Максимилиан Филиппсборн, получивший дворянское звание лишь после своего назначения на этот пост. Помимо двух департаментов в ведомстве имелась служба драгоманов, переводчиков восточных языков, получавших еще и юридическое образование и обеспечивавших правовую сферу деятельности германских миссий за границей.

В 1879 г. из Политического департамента был выделен так называемый Центральный департамент, ведавший кадровыми и финансовыми вопросами, а в 1885 г. возникло еще одно подразделение — Правовой департамент (ранее он существовал и в прусском МИДе). В 1890 г. был создан департамент по делам колоний, преобразованный в 1907 г. в самостоятельное имперское ведомство. Германия уделяла все большее внимание колониальной экспансии и соответственно выстраивала систему государственных органов, призванных обеспечивать работу на этом направлении. Наконец, в 1915 г. был учрежден департамент информации, выросший из отдела прессы, который существовал еще при Бисмарке и назывался в то время «литературным бюро».

Политический департамент разделялся на референтуры по регионам и проблемам, возглавлявшиеся старшими советниками. Канцелярские нужды ведомства обеспечивало центральное бюро, регистрировавшее входящую и исходящую коррес-

понденцию и ведавшее архивом. Лишь в 1920 г. были созданы отдельные канцелярии в департаментах и специальный Политический архив.

Как видим, Ведомство иностранных дел первоначально было весьма компактным учреждением. Достаточно сказать, что в Политическом департаменте работали всего 4—6 советников и такое же количество вспомогательных сотрудников, референтов.

Ведомство размещалось в небольшом дворце по улице Вильгельмштрассе 76, в центре Берлина, где с 1819 г. располагалось Министерство иностранных дел Пруссии. Это здание оставалось резиденцией германского МИДа вплоть до 1945 г., когда оно было разрушено в ходе штурма Берлина. Однако размеры здания не позволяли вместить всех даже немногочисленных сотрудников ведомства, и отдельные его подразделения размещались во множестве других зданий в Берлине.

К началу Первой мировой войны штаты Центрального аппарата Ведомства заметно расширились. Там работали один статс-секретарь, один его заместитель, 4 директора департамента, три их заместителя, 23—28 старших советников, 23 постоянных вспомогательных сотрудников, 18 внештатных ассессоров, т.е. всего 70—80 дипломатических сотрудников.

На рубеже веков вся германская дипломатическая служба (без драгоманов и консулов) в Центре и за границей включала 350 дипломатических сотрудников. В 1874 г. Германия имела всего 4 посольства (в Лондоне, Париже, Санкт-Петербурге и Вене), 14 миссий, возглавлявшихся посланниками, 8 миссий во главе с поверенными в делах, 8 прусских представительств в германских землях, 7 генеральных консульств с дипломатическим статусом, 33 консульства и 4 вице-консульства. К 1914 г. миссии в Риме, Константинополе, Мадриде, Вашингтоне и Токио были преобразованы в посольства. Заметно увеличилось число миссий (до 23), генеральных консульств (до 33) и консульств (до 100). Германия активно укрепляла свои связи с внешним миром.

Примечательно, что самым высокооплачиваемым дипломатом в кайзеровской Германии считался посол в Санкт-Петербурге, оклад которого составлял 150000 золотых марок, по тем временам весьма большая сумма. Его коллеги в Лондоне, Париже и Вене получали лишь по 120000 марок, а статс-секретарь Ведомства в Берлине — всего 50000 марок. Отмечают, однако, что оклады британских и французских дипломатов были вдвое выше.

За 130 лет своего существования дипломатическая служба Германии пережила немало реформ и преобразований. Изме-

нение политического режима, расширение сферы деятельности дипломатов, активизация международных отношений, включение в сферу международного регулирования все новых и новых проблем и областей сотрудничества требовали постоянного изменения структуры, организации, кадрового состава службы, приспособления к новым условиям и требованиям.

В 1918 г. после свержения монархии и провозглашения республики были произведены серьезные преобразования в организации дипломатической службы Германии. Было отменено деление на дипломатическую и консульскую службу и создана единая служба, существующая до настоящего времени и подразделяющаяся на четыре категории — «простую», «среднюю», «высокую» и «высшую». При этом собственно дипломаты относятся к «высшей службе».

Возросло число департаментов. Помимо нескольких региональных, возникли департаменты, занимающиеся вопросами культуры, экономики, протокола, служба лингвистического обеспечения (переводчики). Были сформированы также отделы, занимающиеся внутренними делами, вопросами Лиги Наций и других международных организаций. В целях улучшения координации и руководства работой отдельных подразделений были созданы «Бюро министра» и «Бюро статс-секретаря».

В этот период было также введено в практику проведение ежедневных совещаний директоров департаментов под председательством статс-секретаря, на которых обсуждались важнейшие политические и организационные вопросы, и определялась линия поведения по возникавшим проблемам. Практика проведения таких совещаний сохраняется до сих пор.

С февраля 1919 г. Ведомство иностранных дел стало именоваться Министерством иностранных дел. В 1923 г. его возглавил видный германский политический деятель Густав Штресман. В то время МИД Германии значительно расширился. Германская дипломатическая служба насчитывала 2031 сотрудника, из них 1330 работали в Центральном аппарате и 701 — в 112 загранпредставительствах. Статс-секретарем МИД был Карл фон Шуберт, занимавший этот пост с 1924 г. по 1930 г., а его преемником в течение 6 лет — Бернхард Вильгельм фон Бюлов.

С приходом к власти Гитлера начинается усиленное внедрение в аппарат МИД идеологии и кадров нацистской партии. Неоднократные чистки привели к увольнению с дипломатической службы более 120 чиновников высокого ранга, которые были сочтены неблагонадежными. В аппаратах МИД и посольств появились сотрудники СС и т.н. «Заграничной ор-

ганизации НСДАП». Представитель этой службы стал еще одним статс-секретарем в МИД и возглавил специальный департамент — отделение соответствующей службы нацистской партии.

В 1938 г. министром иностранных дел был назначен Иоахим фон Риббентроп, высокопоставленный деятель НСДАП, ярый нацист по убеждениям, активный проводник агрессивной внешней политики гитлеровского рейха. При нем МИД превратился в инструмент целенаправленной подготовки Второй мировой войны, политического обеспечения актов агрессии в отношении соседних государств. После поражения Германии Риббентроп по заслугам оказался на скамье подсудимых в Нюрнберге и был приговорен Международным трибуналом к смертной казни, наряду с другими главными военными преступниками.

При Риббентропе произошло дальнейшее расширение дипломатической службы до 2665 сотрудников, главным образом за счет расширения служб, являвшихся проводниками нацистской политики и идеологии. Были созданы специальные подразделения и структуры, нацеленные на проведение пропагандистской и дезинформационной работы. МИД превратился не только в проводника внешней политики гитлеровского рейха, но и в инструмент идеологической работы в стране и за рубежом, направленной на популяризацию и распространение теории и практики германского фашизма.

Разгром рейха привел к разрушению всей государственной машины Германии и ее институтов, как это и было предусмотрено решениями Потсдамской конференции. Перестало существовать и Министерство иностранных дел. Вся полнота власти на оккупированной территории осуществлялась контрольными органами четырех держав.

### Дипломатическая служба ФРГ

Восстановление дипломатической службы в Германии началось после образования в 1949 г. двух германских государств — ФРГ и ГДР. Происходило это постепенно. На первом этапе оккупационные власти сохранили за собой всю сферу внешних сношений двух германских государств. Для западных зон оккупации это было дополнительно зафиксировано т.н. Оккупационным статутом, принятым в 1949 году.

В Ведомстве федерального канцлера ФРГ была создана группа по связям с союзнической Верховной Контрольной Комиссией. Реально связи поддерживались с Верховными Ко-



миссарами трех западных держав. Однако уже 22 ноября 1949 г. т.н. Петербургским соглашением три западные державы предоставили правительству ФРГ право поддерживать с иностранными государствами консульские и торговые отношения. Еще накануне, 1 ноября 1949 г. было открыто представительство ФРГ при штаб-квартире Организации экономического сотрудничества и развития в Париже.

В конце 1949 г. в Ведомстве федерального канцлера было создано «Организационное бюро» по делам консульско-экономических представительств за границей. В течение 1950 г. были открыты Генеральные консульства ФРГ в Лондоне, Нью-Йорке и Париже, а затем в Стамбуле, Амстердаме, Брюсселе, Риме и Афинах.

В том же году на базе Группы по связям и Оргбюро в Ведомстве федерального канцлера был образован специальный орган — Служба по внешним сношениям, которая в дополнение к прежним функциям своих предшественниц получила новые, исполнением которых занялись созданные для этого референтуры по культурным связям, протоколу и подготовке дипломатических кадров.

В результате пересмотра «Оккупационного статута» 15 марта 1951 г. было создано Министерство иностранных дел ФРГ, в которое была включена и Служба по внешним сношениям. Министром иностранных дел стал федеральный канцлер Конрад Аденауэр, а статс-секретарем — профессор Вальтер Хальштейн, занимавший этот пост до 1958 г. и оставшийся в истории как автор т.н. «доктрины Хальштейна». Она предусматривала, что правом единоличного представительства германских интересов обладает исключительно правительство ФРГ. Все государства призывались не поддерживать дипломатические отношения с ГДР под угрозой разрыва отношений с боннской республикой и применения экономических санкций. «Доктрина Хальштейна» стала одним из инструментов «холодной войны». Ее реализация существенно осложнила и замедлила процесс сближения двух германских государств, создание единого государства на действительно равноправной основе, поставило немало преград на пути нормализации обстановки в Европе.

МИДу ФРГ было возвращено старое наименование — Ведомство иностранных дел. Однако в русском варианте в дипломатической переписке используется классическое название — Министерство иностранных дел.

В состав МИД, помимо упомянутой Службы по внешним сношениям были включены т.н. Бюро по вопросам мира в Штутгарте, созданное в 1947 г. главами правительств западных

земель для сбора и анализа документов по вопросам мирного урегулирования в Европе, а также внешнеторговый департамент существовавшего с 1947 г. «Управления по делам объединенной экономической территории» во Франкфурте-на-Майне.

На первом этапе МИД ФРГ имел 330 сотрудников (из них 129 дипломатов) в Центре и 433 сотрудника в зарубежных представительствах (147 дипломатов). В 1951 г. были установлены дипломатические отношения с 12 государствами (Бельгия, Бразилия, Дания, Греция, Италия, Канада, Нидерланды, Ирландия, Люксембург, Норвегия и Швеция). При правительствах трех западных держав были назначены поверенные в делах, возведенные в 1953 г. в ранг послов. После вступления в силу в 1955 г. т.н. «Германского договора», передавшего ФРГ значительную часть суверенитета, представительства ФРГ в столицах трех западных держав были преобразованы в посольства. В том же году министром иностранных дел ФРГ стал Хайнрих фон Брентано.

В 1955 г. состоялся визит в Москву канцлера ФРГ Аденауэра, в ходе которого была достигнута договоренность об установлении дипломатических отношений между СССР и ФРГ и обмене посольствами. Первым советским послом в ФРГ стал В.А.Зорин.

## Дипломатическая служба ГДР

Параллельно происходило становление дипломатической службы в ГДР. Это было сопряжено с немалыми трудностями, поскольку в результате осуществления «доктрины Хальштейна», активно поддержанной западными державами, ГДР долгое время не удавалось добиться установления дипломатических отношений с иностранными государствами, расположенными за пределами социалистического лагеря. Лишь после подписания Московского договора в августе 1970 г., Четырехстороннего соглашения по Западному Берлину в сентябре 1971 г. и вступления двух германских государств в ООН в 1973 г. «доктрина Хальштейна» была окончательно сломлена, и оба германских государства стали равноправными субъектами международных отношений.

К этому времени дипломатические службы обоих германских государств уже полностью сложились. Дипломатические службы ФРГ и ГДР отличались высоким профессионализмом, эффективностью, организованностью, настойчивостью в решении стоящих перед ними задач. На международной арене



они конкурировали друг с другом, жестко противоборствовали, используя весь арсенал своих возможностей, влияния и опыта для достижения поставленных руководством государств целей.

Короткая история дипломатической службы ГДР завершилась драматически. Объединение Германии в 1990 г. сопровождалось роспуском всех государственных институтов Республики. Подлинное объединение, соединение потенциала государственных, в том числе дипломатических, служб не состоялось. Идеологическая несовместимость оказалась сильнее практической и профессиональной целесообразности. Правительство ФРГ отторгло дипломатов ГДР несмотря на то, что большинство из них были высококлассными специалистами, многие получили образование в МГИМО, обрели солидный опыт работы за рубежом, в том числе в международных организациях. Тем не менее, было категорически запрещено принимать дипломатических работников ГДР на службу в дипломатическое ведомство объединенной Германии. Лишь единицы из младших дипломатов получили впоследствии работу в системе государственных органов ФРГ.

### Место дипломатической службы в системе органов государственной власти ФРГ

Дипломатическая служба является составной частью государственной службы ФРГ. Это конституционная система, находящаяся на службе государства и нации, основные принципы которой — профессионализм, беспристрастность, конкурсный отбор, карьера. Ее задачи и функции, ее деятельность регулируются Конституцией, законом о дипломатической службе 1990 г., законом об окладах государственных служащих 1996 г. и некоторыми другими нормативными актами.

Конституция определяет, что внешние сношения с иностранными государствами относятся к исключительной компетенции Федерации (ст. 32, п. 1). Она обладает и исключительной законодательной компетенцией в этой области (ст. 73, п. 1). МИД является высшей исполнительной инстанцией, обеспечивающей проведение в жизнь внешней политики ФРГ и отвечающей за поддержание отношений с иностранными государствами и международными организациями.

Характерно, что в Законе о дипломатической службе ее задачи определяются не только в обобщенной форме, но вполне конкретно, с перечислением приоритетов внешней политики ФРГ. К их числу закон относит:

- содействие поддержанию прочного мирного и справедливого порядка в Европе и между народами мира;
- обеспечение нерушимых и неотъемлемых прав человека как основы любого человеческого сообщества;
- сохранение естественных основ жизни на земле и защита культурного наследия человечества;
- уважение и дальнейшее развитие международного права;
- строительство объединенной Европы;
- обеспечение единства и свободы немецкого народа.

Как видим, это вполне благородная программа действий. Вопрос, однако, в том, в какой мере практическая политика ФРГ и действия ее дипломатической службы соответствует программным установкам. Например, действия ФРГ в составе сил НАТО в Боснии и Косово позволяют усомниться в этом.

Закон достаточно четко определяет и конкретные задачи дипломатической службы. Ее непосредственные задачи:

- защита интересов ФРГ за рубежом;
- поддержание внешних связей в разнообразных областях (в законе они названы конкретно) и содействие их развитию;
- информирование правительства о положении дел и развитии событий за границей;
- распространение информации о ФРГ за границей;
- оказание помощи и содействия немцам за границей;
- сотрудничество в формировании отношений в международно-правовой сфере и в развитии международного правопорядка;
- координация деятельности государственных и других публичных органов в сфере внешних сношений в рамках политики правительства ФРГ.

В законе предусмотрена также обязанность дипломатической службы оказывать содействие конституционным органам Федерации в их международных контактах. Имеются в виду органы как исполнительной, так и законодательной и судебной властей.

В соответствии с конституцией ФРГ основные направления внешней политики страны (как и политики в других вопросах) определяются федеральным канцлером. Он — ключевая фигура, за ним — принятие окончательных решений по принципиальным вопросам международной деятельности государства. Однако это никак не умаляет роли и задач Министерства иностранных дел.

В пределах основных установок внешней политики ФРГ в международных делах федеральный министр ведет дела самостоятельно и под свою личную ответственность. Любые кон-

кретные указания, от кого бы они ни исходили, могут передаваться аппарату Министерства или загранучреждениям только через министра. Никто не вправе предпринимать какие-либо шаги в области внешней политики в обход министра иностранных дел, без согласования с ним.

На практике иногда все же возникают трения между Министерством иностранных дел и Ведомством федерального канцлера, в составе которого имеется управление по внешней политике и политике безопасности. Оно призвано обеспечивать внешнеполитическую деятельность федерального канцлера, однако, в ряде случаев Ведомство развивает собственную активность в поддержании международных связей, тем более, что в последнее время личные контакты между руководителями государств стали важнейшим инструментом решения международных проблем. Поскольку в коалиционных правительствах посты федерального канцлера и министра иностранных дел обычно занимают представители разных партий, трения между Ведомством канцлера и МИД имеют чаще всего партийно-политическую подоплеку, а не отражают расхождения в вопросах внешней политики ФРГ, хотя и такие разногласия время от времени возникают.

### Организация дипломатической службы

Дипломатическая служба ФРГ состоит из Центрального аппарата Министерства иностранных дел и представительств за границей — посольств, генеральных консульств, консульств и представительств при международных организациях. Количество загранпредставительств постоянно меняется в зависимости от потребностей, состояния отношений и положения в отдельных регионах, а также выделяемых на содержание дипломатической службы финансовых средств. Проектом бюджета на 2002 г. предусматривается выделение на внешнеполитическую деятельность 2104 млн евро, что составляет 0,85% общих расходов федерального бюджета (247800 млн евро). Из этой суммы 782 млн выделяется на содержание аппарата, 562 млн — на осуществление культурной политики за рубежом, 567 млн — взносы на содержание международных организаций.

Ежегодно при составлении бюджета уточняется штатное расписание Центрального аппарата играничной службы, устанавливается количество должностей каждой категории. Контролирующие органы строго следят за соблюдением штатных предписаний.

В системе дипломатической службы ФРГ в середине 2001 г. работали примерно 9450 человек. Около 2700 человек были заняты в Центральном аппарате МИД, около 6750 человек — в загранпредставительствах. ФРГ имеет за границей 142 посольства, 56 генеральных консульств и консульств, двенадцать постоянных представительств при международных организациях и два специальных представительства.

Поскольку дипломатическая служба является составной частью государственной службы ФРГ, на нее распространяется установленная сетка должностей и должностных окладов. В Германии существуют две основные группы должностей — категория «А» (имеет 16 разрядов или классов) и категория «В» (имеет 11 разрядов или классов). Для категории «А» установлены прогрессивные ставки окладов в зависимости от выслуги лет. Для категории «В» — фиксированные ставки окладов.

Структура государственной службы включает в себя так называемую «простую службу» (категории А1—А5), «среднюю службу» (категории А5—А9), «высокую службу» (категории А9—А13), и «высшую службу» (категории А13—А16 и В3, В6, В9, В11).

К непосредственно дипломатическим относятся должности «высшей службы». Однако в штатах МИД и его загранпредставительств работают сотрудники всех категорий, причем работники категории «высокой службы» фактически также выполняют функции дипломатов, а за границей имеют и дипломатические паспорта. Они соответствуют примерно младшим дипломатам российской дипломатической службы — референтам, атташе, третьим секретарям.

Из общего числа сотрудников МИД только 688 человек являются собственно дипломатами и проходят по категории «высшей службы». Это немногим больше 25% общего состава кадров дипломатического ведомства. В загранпредставительствах таких несколько больше — 900 человек, но при этом они составляют лишь около 14% работающих.

Переход сотрудников в порядке повышения по должности из одной категории в другую, например из «высокой» в «высшую» не предусматривается. Дело в том, что для зачисления в «высшую» категорию необходимо иметь законченное университетское образование, пройти трехлетнее обучение в Дипломатической школе МИД и сдать квалификационный экзамен.

Сотрудники «высокой» категории таким требованиям, как правило, не отвечают. Они обладают лишь общим или специальным высшим образованием, а служащие «средней» категории — законченным средним образованием. Этим и объясня-

ется жесткая иерархическая структура дипломатической службы ФРГ.

В современной Германии дипломатическая служба уже не является привилегией избранных, которой в прошлые века пользовались главным образом представители аристократии, хотя и сегодня среди дипломатов можно встретить выходцев из старых аристократических семей. По мере демократизации общественной жизни и расширения международного общения профессия дипломата потеряла свою исключительность и особую привлекательность. Но и сейчас вокруг этой профессии сохраняется атмосфера некой таинственности, избранности, что поддерживает достаточно большой интерес к поступлению на дипломатическую службу.

Положение дипломатов хорошо защищено германским законодательством. Предусмотрена широкая система разного рода надбавок к должностному окладу в зависимости от сложности и условий работы в различных регионах мира, в результате чего зарплата дипломата может более чем вдвое превышать вознаграждение, получаемое чиновником, работающим в Центре. Установлены также компенсации для членов семей, учитывающие профессиональный ущерб, нанесенный им в связи с необходимостью прерывать свою деловую карьеру при выездах с женой и детьми на работу за границу. Действуют также различные социальные гарантии, достойное пенсионное обеспечение и т.д.

В германской дипломатической службе применяется модель передвижения и ротации, которая предусматривает большую мобильность и служебный рост сотрудников, если они, разумеется, обеспечивают необходимое качество работы. После окончания Дипломатической школы молодой сотрудник назначается на должность A13 — «легационный секретарь», что соответствует должности второго секретаря. Он может поработать на одной — двух должностях в Центральном аппарате и на двух — трех должностях в представительствах за границей в различных регионах мира и на разных участках работы, причем перемещения осуществляются без выезда в Германию и промежуточной работы в МИД ФРГ.

Поработав на младших дипломатических должностях 10—12 лет, дослужившись до звания старшего советника, сотрудник обретает реальную возможность получить назначение на должность заместителя заведующего отделом в ЦА МИД. На этой должности он может проработать неопределенное время и либо продвинуться еще на одну ступень в Министерстве, либо получить назначение генеральным консулом в среднем по величине представительстве, либо даже послом в неболь-

шой стране. После этого обычно следует перевод на аналогичную должность в более крупную страну. И все это без промежуточной работы в ЦА МИД.

После возвращения на родину сотрудник назначается обычно на должность зав. отделом в МИД ФРГ, а в дальнейшем может отправиться послом в среднюю по величине страну, либо посланником или генеральным консулом в крупную страну. Для большинства сотрудников этим и завершается их дипломатическая карьера.

Наиболее перспективные дипломаты назначаются на должность зам. директора, а затем — директора департамента с перспективой назначения послом в крупную страну. Лишь единицы становятся статс-секретарями.

Существующая в МИД ФРГ система ротации дипломатов обеспечивает их профессиональное формирование как «генералистов», универсалов, т.е. специалистов широкого профиля, способных гибко приспосабливаться к выполнению заданий разного характера и в разных регионах. Германский дипломат может, например, поработать пресс-атташе в посольстве в Анкаре, советником по экономическим вопросам в Токио, генеральным консулом в Новосибирске, атташе по культуре в Париже. Узкая специализация не поощряется. Хотя и здесь нет правил без исключения.

Для работы по наиболее важным, специальным направлениям внешней политики в соответствующем подразделении складывается ядро специалистов, которые могут длительное время заниматься одной проблемой, например, разоружением, СБСЕ, ООН, либо повторно выезжать в командировки в одну и ту же страну. В МИД ФРГ есть, а частности, специалисты, которые целенаправленно специализировались для работы в СССР, а затем — в России.

В настоящее время в МИД ФРГ развернулась дискуссия вокруг вопроса о том, не следует ли усилить страноведческую и проблемную специализацию немецких дипломатов. Причина в том, что «генералисты» далеко не всегда оказываются в состоянии справиться с задачами, возникающими на наиболее острых направлениях, где требуются глубокие системные знания не только нынешнего состояния дел в каком-либо вопросе, но и истории его развития.

Исходя из действующей модели ротации, знание языков всех тех стран, в которых приходится работать немецким дипломатам, считается желательным, но не обязательным. Они могут пользоваться услугами переводчиков, хотя, конечно, знание языка страны пребывания является серьезным недо-



статком и ощутимой помехой в работе дипломата, осложняющей его общение и получение необходимой информации.

Обязательным для поступления на дипломатическую службу ФРГ считается знание двух иностранных языков — английского и французского. За это даже не выплачивается надбавка к зарплате. А вот за знание дополнительных языков надбавка выплачивается, но не более 600 марок за пять языков. Проведенные экзамены сдаются один раз в четыре года.

## Структура Министерства иностранных дел ФРГ

В настоящее время организационная схема МИД ФРГ выглядит следующим образом:

Министерство возглавляет министр. Смена министров и приход к руководству представителей разных партий обычно не ведет к кадровым перестройкам. Профессиональный состав остается неизменным, причем в аппарате МИД работают представители разных политических партий. Принадлежность к партии считается их личным делом и не является основанием для каких-либо санкций, при условии, что сотрудники не используют свой пост для работы в пользу той или иной партии и не занимаются партийной деятельностью в рабочее время. Принцип внепартийности государственной службы в дипломатическом ведомстве соблюдается довольно строго.

При министре имеется т.н. «руководящий штаб», включающий 5 отделов: бюро министра, отдел, ведающий вопросами парламента и кабинета министров, отдел по работе с общественностью, отдел печати и отдел связи. Кроме того, министру непосредственно подчинен штаб планирования, главная задача которого — разработка концептуальных вопросов внешней политики, а также Центр реагирования на кризисные ситуации.

В качестве заместителей министра действуют два статс-секретаря, являющиеся профессиональными дипломатами, чиновниками высшей категории ВЦ. Распределение обязанностей между ними периодически меняется. Как правило, один из статс-секретарей курирует все административные службы министерства, весь комплекс отношений с европейскими и североамериканскими государствами, включая деятельность региональных международных организаций, вопросы европейской интеграции, разоружения и контроля над вооружениями. Обычно этот статс-секретарь является как бы первым заместителем министра.

Второй статс-секретарь ведает глобальными проблемами международных отношений, включая деятельность ООН, вопросами отношений в сфере экономики, культуры, международно-правовыми проблемами, отношениями с государствами, расположенными за пределами Европы и Северной Америки, а также протокольной службой.

Кроме того, в составе министерства имеются два государственных министра. Это политические деятели, а не профессиональные дипломаты. Они входят в состав правительства и меняются со сменой кабинета. Государственные министры представляют министра в контактах с парламентом, на заседаниях кабинета в случае его отсутствия, в межминистерских контактах, в сфере внешних сношений и на внутренних общественно-политических мероприятиях, когда министр в силу занятости не может в них участвовать.

В составе Министерства имеются 10 департаментов и отдельная протокольная служба, которые подразделяются на отделы. Директора департаментов по существу осуществляют те же функции, что и заместители министра в МИД России.

Первый т.н. Центральный департамент, имеет в своем составе 22 отдела. Его функции охватывают:

- осуществление кадровой политики;
- подготовку и переподготовку кадров;
- формирование кадров ЦА и загранпредставительств;
- организацию внутренней работы Министерства (секретариаты, канцелярии);
- финансово-бюджетные вопросы и административно-хозяйственную службу;
- работу политического архива, библиотеки, центра документации, переводческой службы;
- организацию дипломатической связи, шифровой и дипкурьерской служб;
- обеспечение безопасности;
- организацию медицинского обслуживания и некоторые другие вопросы.

На правах отдельного подразделения Министерства действует служба инспекторов МИД, контролирующая организацию работы в загранучреждениях. Она состоит из 4 отделов. В последние годы функции этой службы заметно расширились.

Второй департамент — Политический. Его директор является Политическим директором Министерства, третьим по значению профессиональным дипломатом в МИД после статс-секретарей. В составе департамента 11 отделов, а также группа по общей внешней и оборонной политике ЕС, специальные уполномоченные по вопросам укрепления стабильнос-



ти в Юго-Восточной Европе, по делам России, Кавказа и Центральной Азии, два посла по особым поручениям.

Департамент ведает вопросами отношений с США и Канадой, общими вопросами оборонной политики и политики безопасности, всей проблематикой НАТО, включая евро-атлантическое партнерство, Совет Россия—НАТО, военно-политические вопросы ЕС и соответствующие вопросы в отношениях с государствами ЕС, проблематикой ОБСЕ, Совета Европы, отношениями с Россией и государствами СНГ, с государствами Восточной Европы, Балтии и др.

Департамент 2 «А», аппарат уполномоченного правительства ФРГ по вопросам разоружения и контроля над вооружениями, ведает в полном объеме всей проблематикой разоружения, включая проведение переговоров, разработку новых и осуществление действующих соглашений. Департамент состоит из 4 отделов.

Департамент «Е» — Европейский департамент. Состоит из 12 отделов. Ведает всей проблематикой западно-европейской интеграции и деятельностью Европейского Союза, включая отношения ЕС с третьими странами, кроме военно-политических вопросов, а также отношениями со странами — членами ЕС. В составе департамента действуют два специальных уполномоченных — по вопросам расширения ЕС и по координации европейской политики.

Департамент глобальных международных вопросов, ООН, прав человека и гуманитарной помощи. Состоит из 9 отделов и аппарата уполномоченного по вопросам борьбы с международным терроризмом. Ведает всеми вопросами деятельности ООН и организаций системы ООН, а также вопросами оказания гуманитарной помощи, проблематикой прав человека, борьбы с международной преступностью и международным терроризмом.

Третий департамент — Политический. Состоит из 12 отделов и ведает всеми вопросами отношений со странами Азии, Африки, Латинской Америки, Ближнего и Среднего Востока. При департаменте работают специальные уполномоченные по вопросам политики ФРГ в отношении указанных регионов.

Четвертый департамент — Экономический. Состоит из 12 отделов и трех специальных уполномоченных. Занимается проблематикой внешнеэкономических связей ФРГ с зарубежными странами, международного экономического сотрудничества, деятельностью международных экономических организаций, вопросами научно-технического сотрудничества, мирного использования ядерной энергии, контроля над экспортом

оружия, сотрудничеством в области охраны окружающей среды и др. смежными проблемами.

Пятый департамент — Правовой. Состоит из 12 отделов. Ведает всем комплексом правовых, международно-правовых, договорных, консульских, в том числе визовых, вопросов, правовыми аспектами положения иностранцев и вопросами предоставления им убежища.

Шестой департамент — Культурное сотрудничество. Состоит из 10 отделов и ведает вопросами отношений с зарубежными странами в области культуры, многосторонними отношениями в этой сфере, деятельностью институтов Гёте и других немецких организаций, занимающихся продвижением немецкой культуры и информации о ФРГ за границей. Предметом деятельности департамента является сотрудничество в области науки и образования, включая научные обмены, международные молодежные и спортивные контакты.

Протокольная служба. Действует на правах департамента, хотя формально таковым не является. Выполняет функции государственного протокола, обслуживает не только МИД, но и Ведомства федерального президента и федерального канцлера. Организует и осуществляет работу с дипломатическим корпусом в Берлине, обеспечивает протокольную сторону международных конференций и встреч на высшем уровне, проводимых в ФРГ. Состоит из пяти отделов.

В рамках МИД ФРГ действуют также Координаторы сотрудничества с США и Францией. Как правило, это не дипломаты, а политические и общественные деятели.

Имеется также Уполномоченный по правам человека и гуманитарной помощи.

В Министерстве существует Совет по персоналу, избираемый сотрудниками на срок 4 года в составе 20—25 человек. Часть из них освобождается от основной работы. Совет контролирует соблюдение установленных принципов кадровой политики и визирует все решения кадровой службы по назначениям и перемещениям вплоть до должностей категории А15 включительно (ст. советники, заместители зав. отделами, послы и генеральные консулы в небольших странах). Остальные назначения осуществляются руководством МИД самостоятельно.

В середине 1998 г. объявлено о проведении широкой структурной реформы дипломатической службы ФРГ. Цель реформы: повышение эффективности работы центрального аппарата за счет более рационального распределения обязанностей между подразделениями министерства, сокращения числа сотрудников, внедрения современных методов органи-

зации труда и современной оргтехники. Реформирование затронуло, прежде всего, оба политических, а также экономический и культурный департаменты. Одновременно проводится сокращение заграничной службы. К настоящему времени закрыты 20 представительств ФРГ за границей. Реформирование дипломатической службы ФРГ продолжается.

### Приемы и методы германской дипломатии

Было бы преувеличением считать, что особенности дипломатических приемов и методов имеют чисто национальное происхождение и обоснование. Конечно, история страны и специфика ее развития накладывают свой отпечаток на методы дипломатической деятельности. Однако будет правильнее говорить лишь о национальной окраске дипломатии того или иного государства, когда определенные приемы и методы дипломатической технологии, несомненно, известные в других странах, но не реализованные их дипломатией, выступают на передний план в политике другого государства.

Решающее значение для определения дипломатической стратегии и тактики имеет геополитическое, экономическое и военное положение страны, расстановка сил на международной арене, характер режима, существующего в стране, культурно-политические традиции, уровень нравственного самосознания общества и множество других факторов долгосрочного или моментального воздействия, включая личные качества руководящих лиц государства.

Новая и новейшая история Германии дает хорошую возможность для изучения приемов и методов дипломатии вообще и германской дипломатии в частности. Они вырабатывались на чрезвычайно богатом событиями историческом фоне, полном драматических поворотов, трагических коллизий, блистательных взлетов и катастрофических падений государств и режимов, политических доктрин, идеологий и государственных деятелей.

В 30—40-е годы академик Е.В.Тарле глубоко исследовал приемы и методы дипломатии нового и новейшего времени, ярко и рельефно описал их в одном из разделов капитального труда группы видных историков — первом издании «Истории дипломатии». Многие из его оценок и выводов сохраняют свою силу и сегодня.

Политика и дипломатия Германии во второй половине XIX в. во многом складывались под воздействием князя Отто фон Бисмарка, занимавшего в течение 28 лет пост канцлера

Пруссии, а затем и Германской империи. Как политик и дипломат он обладал выдающимися качествами, поставившими его в ряд самых влиятельных государственных деятелей века, наряду с Талейраном, Меттернихом и Горчаковым. Его отличали огромная сила воли, последовательность и непреклонность в достижении поставленной цели, жесткость и неразборчивость в средствах, глубокая проницательность и личная честность, которые позволяли ему переигрывать своих соперников на международной арене.

Бисмарк однажды сказал, что разница между дипломатом искусным и бездарным заключается в том, что первый успевает вовремя ухватиться за край одежды пролетающей мимо фортуны, а бездарный непременно прозеваает и упустит этот момент. Сам Бисмарк никогда не терялся в подобных ситуациях и не останавливался перед самыми рискованными действиями, если впереди ему виделся успех. Впрочем, современники говорили, что в наиболее сложные моменты своей карьеры, он на всякий случай держал в кармане яд, чтобы не подвергать себя позору гонений в случае провала своих планов. Так было в начале войны с Австрией. Но яд ему не понадобился.

Бисмарк сумел решить труднейшую задачу объединения разрозненных немецких земель и создания мощного единого германского государства. Используемые им при этом методы вошли в классический набор политических технологий, применявшихся в XIX и XX вв. политиками и дипломатами многих государств.

Напомним некоторые исторические эпизоды и приемы, которыми руководствовался Бисмарк, и которые в дальнейшем были взяты на вооружение его последователями.

Вскоре после назначения в 1862 г. главой правительства Пруссии Бисмарк следующим образом сформулировал свою позицию: «Германия смотрит не на либерализм Пруссии, а на ее мощь. Великие вопросы времени решаются не речами и парламентскими резолюциями, — это была ошибка 1848—1849 годов, а железом и кровью». Двумя годами позже он развивает эту мысль: «Вопросы государственного права в конечном счете решаются при помощи штыков».

В соответствии с этими принципами Бисмарк и действовал. Вначале он продемонстрировал силу прусского оружия в войне с Данией, отняв у нее Шлезвиг-Гольштейн, затем разгромил Австрию, лишив ее способности и готовности противостоять объединению Германии под властью Пруссии. Наконец, в 1870—1871 гг. он нанес унижающее поражение Франции, взяв даже в плен ее императора Наполеона III, и устраи-

нив последнее препятствие на пути к созданию германского рейха.

Примечательно, что, готовясь к войне с Австрией, а затем с Францией, Бисмарк не стеснялся прибегать к изощренным интригам, дерзким махинациям и фальсификациям. Стремясь обеспечить нейтралитет Франции перед походом на Австрию, Бисмарк старательно обхаживал французов, затеяв даже переговоры о взаимных политических и территориальных компенсациях. Он предложил, в частности, Парижу в качестве платы за нейтралитет присоединить герцогство Люксембург. Французский император дал понять, что кроме Люксембурга хотел бы получить еще и Бельгию. Бисмарк предложил французам изложить свои пожелания на бумаге, что они по неосторожности и сделали. Получив этот документ, Бисмарк спрятал его в сейф, а в Париж сообщил, что не может предоставить Франции того, что ему не принадлежит. Но о французской бумаге не забыл.

В 1870 г., готовя бросок на Францию, Бисмарк позаботился о том, чтобы лишить Париж международной поддержки. России было дано понять, что Германия не будет противодействовать, если Петербург откажется от соблюдения унизительных положений Парижского трактата 1856 г., запрещавшего содержать в Черном море российский военный флот. Царское правительство приняло это обещание к сведению и не препятствовало военной кампании Пруссии против Франции.

Тем временем в Берлине была опубликована т.н. Эмская депеша императора Вильгельма Бисмарку с изложением переговоров императора с французским послом. Перед публикацией Бисмарк препарировал депешу, придав ей вызывающий для Франции характер. Провокация удалась. Париж объявил войну Германии и предстал в роли агрессора. Это впечатление Бисмарк усилил опубликованием припасенной им французской бумаги с претензиями на Бельгию. Возмущение было всеобщим. Никто из европейских держав не поддержал Францию. Война закончилась для нее катастрофой и революцией. Победа Германии была полной.

Несмотря на значительное усиление Германии в результате разгрома Франции и завершения процесса объединения, Бисмарк с большим вниманием и беспокойством следил за развитием политики ведущих европейских держав. Он прекрасно понимал, что географическое положение в центре Европы сопряжено для Германии с большими опасностями. Его постоянно мучил «кошмар коалиции», опасение, что приграничные государства, прежде всего Великобритания, Франция, Россия и Австрия могут объединиться в борьбе с Германией. Поэтому

он постоянно интриговал, разжигал противоречия между соседями, патравливал их друг на друга. Впрочем, так же действовали и его партнеры и соперники.

По существу шла подготовка к формированию коалиций на дальних подступах к Первой мировой войне. В конечном счете, все определяли объективные условия и национальные интересы европейских держав. Германии, претендовавшей на передел колоний и вступившей в острую конкурентную борьбу на рынках со «старыми» промышленными державами, трудно было рассчитывать на объединение с Великобританией и Францией, хотя такие попытки и предпринимались.

Создание Антанты и Тройственного союза не было случайным выбором истории. Дипломатия обслуживала экономические и политические интересы правящих кругов своих государств. И если бы не было выстрела в Сараево, был бы найден другой повод для развязывания Первой мировой войны. В то время политические элиты твердо верили, что война является вполне законным продолжением политики другими методами, и осознанно шли к мировому конфликту.

Рассматривая приемы и методы германской дипломатии, выделим, прежде всего, период от создания единой Германии до Второй мировой войны. Этот период можно разделить на три эпохи — монархии, республики и гитлеровской диктатуры. Они серьезно различались по многим показателям. Различались приемы и методы дипломатии. Но были и сходные технологии.

Распространенным приемом было прикрытие агрессии потребностями обороны или идейными мотивами. Корни этой технологии уходят еще во времена Фридриха II и даже Макиавелли. Прусский король говорил: когда вам нравится какая-нибудь страна и у вас есть средства и возможность, занимайте ее своими войсками, а когда займете, сейчас же вы найдете юристов и историков, которые докажут, что у вас имеются на эту землю неоспоримые права.

Преемники Фридриха неуклонно следовали этому завету. Именно так действовал Бисмарк, объединяя Германию, а Гитлер, — захватывая Австрию, Чехословакию и начиная Вторую мировую войну. Использовались и идейные соображения — объединение немецкой нации, защита немцев, проживающих в соседних странах, борьба с большевизмом и т.п.

Использовалось также заключение соглашений о дружбе и союзе с целью притупить бдительность противника. Богатый набор предложений о таких союзах накопился в период правления Бисмарка и в канун Первой мировой войны. Германия неоднократно обращалась то к России, то к Великобритании,



то к Франции с соблазнительными предложениями территориальных приобретений и политических выгод за благожелательную позицию в интересующих Берлин вопросах. В середине 70-х годов XIX в. Германия попыталась сколотить Тройственное соглашение с Великобританией и Австрией, предлагая Лондону возможностью укрепить свои позиции на Балканах в ущерб России. Замысел не удался. Англичан больше беспокоила в то время Средняя Азия, где Россия активно расширяла свое влияние.

Бисмарк тогда резко активизировал свои дипломатические усилия на восточном направлении и склонил Петербург и Вену к созданию Союза трех императоров. Цель состояла в том, чтобы помешать сближению России с Францией, которая постепенно оправлялась от революции и поражения, нанесенного немцами, и где начинали зреть стремления к реваншу. Бисмарк даже задумывался о превентивной войне, но вынужден был отказаться от этих планов, почувствовав, что Европа не склонна позволять Германии повторного вторжения во Францию.

Особенно ярко германская тактика маскировки своих агрессивных устремлений заключением «дружественных» договоров проявилась в канун Второй мировой войны. Гитлер широко прибегал к лживым заверениям о миролюбии Германии, готовя большую войну в Европе. В одной из нацистских брошюр того времени говорилось: «Пацифизм является средством борьбы и служит делу подготовки к войне. Усыпляя противника мирными фразами, пацифизм стремится заставить его пренебречь своим вооружением. Усыпляющий туман, который наводится перед противником, пригоден также для того, чтобы прикрыть им свои собственные вооружения».

Ложь нацисты вообще считали одним из самых сильных средств воздействия на общественность и широко пользовались им. Известно изречение Гитлера: «В больших размерах лжи всегда заключается известный фактор, возбуждающий доверие... Широкая масса народа в глубочайшей основе своего сердца... при примитивной простоте своего духа легче становится жертвой большой лжи, чем лжи маленькой. Ведь сама эта масса иногда, конечно, лжет в малом, но она слишком бы устыдилась большой лжи». Гитлер лгал масштабно, крупно.

Хрестоматийным примером коварства гитлеровской политики считается заключение пакта о ненападении и последующее нападение на Советский Союз. Столь же лживой была политика Германии в отношении Чехословакии и Польши, а также других государств, в отношении которых последовательно осуществлялись акты агрессии.

Бисмарк широко использовал метод давления и шантажа и нередко добивался успеха. Перед началом австро-прусской войны Бисмарк внимательно наблюдал за позицией России, рассчитывая на ее нейтралитет в этом конфликте. На каком-то этапе он, однако, узнал, что при дворе российского императора начинают зреть настроения в пользу Австрии. Обеспокоенный Бисмарк по неофициальным каналам довел до сведения царя, что в таком случае Пруссия «разнуздает» польский мятеж. Это была серьезная угроза для России, хотя реальность ее реализации была не велика. Тем не менее, угроза возымела свое действие, и Петербург прекратил всякую активность в пользу Австрии.

Особенно нагло и прямолинейно к методам давления и шантажа прибегала гитлеровская дипломатия. Это ярко проявилось в период подготовки Мюнхенского соглашения в 1938 г. Гитлер от одного раунда переговоров к другому наращивал свои требования к Чехословакии, видя мягкотелость и уступчивость англичан, не стесняясь устраивать истерики в присутствии британского премьера. Англичане уступили домогательствам фюрера, и через полгода Германия полностью оккупировала Чехословакию.

В период фашизма германская дипломатия «обогастила» свои арсеналы самыми одиозными и недостойными методами ведения дел на международной арене. Обман, ложь, коварство и фальсификация, грубое давление и шантаж стали постоянными инструментами германской дипломатии. Ее действия были подчинены главной цели — установлению мирового господства гитлеровского рейха, и во имя этого все средства считались допустимыми.

Активное участие руководителей гитлеровской дипломатии в осуществлении преступной политики германского фашизма на международной арене привели их на скамью подсудимых на Международном Нюрнбергском трибунале, а глава германской дипломатической службы фон Риббентроп был приговорен к смертной казни вместе с другими главными немецкими военными преступниками.

Разгром гитлеровской Германии надолго вывел эту страну из числа активных игроков на международном дипломатическом поле. МИД Германии был ликвидирован, как и другие государственные структуры рейха, участвовавшие в проведении преступной политики агрессии и насилия. Немецким дипломатам пришлось переквалифицироваться и заняться другой деятельностью. Верховную власть в Германии взяли на себя победители во Второй мировой войне — СССР, США, Великобритания и Франция, осуществлявшие в своих зонах



оккупации всю полноту административного управления, а применительно ко всей Германии — определявшие направление ее будущего развития. Разногласия между союзниками не дали, однако, возможности выработать в тот период окончательное урегулирование в отношении Германии.

### Современная дипломатия Германии

Оккупационные власти осуществляли управление не только внутренними, но и внешними делами Германии. Лишь после образования на территории оккупационных зон в 1949 г. двух германских государств и постепенной передачи им державами-победительницами функций управления стала заново создаваться германская дипломатическая служба, одна — в ФРГ, другая — в ГДР. Однако и после этого два германских государства были существенно ограничены в проведении внешней политики, поскольку сохранялся жесткий контроль со стороны оккупационных держав. В то время речь еще не могла идти о самостоятельной внешней политике германских государств и о формировании каких-то присущих только им методов и технологий внешних сношений.

Даже после формального возвращения им суверенитета и снятия в середине 50-х годов ограничений, установленных победителями, их внешняя политика формировалась под сильным влиянием государств-патронов. ФРГ стала членом НАТО, а ГДР — Варшавского договора, и принадлежность к противостоящим военно-политическим блокам на долгие годы определила направленность внешней политики одного и другого германских государств.

В послевоенный период западно-германская дипломатия формировалась как дипломатия противостояния и конфронтации. «Холодная война» диктовала свои законы, и МИД ФРГ и его сотрудники были весьма активными и жесткими проводниками политики НАТО. Конфронтационный стиль германской дипломатии этого периода усиливался фактом раскола страны и непримиримой настойчивостью МИД ФРГ в осуществлении доктрины Халльштейна. Бонн широко использовал методы политического давления, экономические и финансовые рычаги для того, чтобы удержать другие государства от установления дипломатических отношений с ГДР.

Германская дипломатия была одним из наиболее активных отрядов Запада в проведении политики гонки вооружений, длительное время блокировала усилия по разрядке напряженности и развитию мирного сотрудничества. В Бонне упорно

придерживались тезиса, что главной причиной напряженности является раскол Германии, поэтому основные усилия международного сообщества должны быть направлены на его преодоление, и лишь после этого можно переходить к осуществлению практических шагов по разрядке напряженности.

Эпоха разрядки смягчила стиль германской дипломатии, в значительной мере сориентировала ее на поиски взаимоприемлемых вариантов решения острых международных проблем. Однако полного очищения от конфронтационности времен «холодной войны» не произошло.

Связанное членством в НАТО, правительство ФРГ не предпринимало попыток проводить какой-то самостоятельный курс, способный вызвать раздражение на Западе. В то же время, западно-германская дипломатия имела свою специфическую цель, на достижение которой была сфокусирована политика Бонна. Эта цель — объединение Германии на своих условиях. И они не скрывались. Речь шла о фактическом поглощении ГДР, ликвидации существовавшего там строя и включения всей Германии в систему западных союзов.

Аденауэр и его преемники понимали, что достижение такой цели без поддержки западных союзников по НАТО нереально. Им было также ясно, что даже для союзников объединение не является приоритетной задачей. Памятуя недавнее прошлое, ни Лондон, ни Париж не желали восстановления у себя под боком мощного германского государства. Осознавая это, в Бонне стремились демонстрировать в отношении союзников, особенно Вашингтона, Парижа и Лондона, полную лояльность и отсутствие каких-либо амбиций на самостоятельность и выход из-под их опеки. В этих целях активно эксплуатировалась идея европейского единства. Правительство ФРГ настойчиво продвигало тезис, что объединение должно стать одним из составных элементов европейской интеграции, а объединенная Германия — составной частью единой Европы. Тем самым союзникам давали понять, что в рамках единой Европы Германия не может представлять для них какой-либо угрозы, что с помощью механизмов единых политических, экономических и военных структур они вполне смогут контролировать Германию.

Помимо «успокоения» союзников этот тезис преследовал и вполне прагматическую цель — побудить их к активной поддержке своей политики достижения германского единства, коль скоро это элемент общей стратегии Запада.

В условиях «холодной войны» Запад принял предложенную ФРГ конструкцию. Но это было сделано не из особого расположения к Германии, а, прежде всего потому, что она

ставилась в жесткую зависимость от поддержки НАТО и оставалась под контролем альянса на обозримый период. В действительности же на Западе не особенно торопились объединять Германию.

Таким образом, западно-германская дипломатия эффективно использовала в своих интересах сложившуюся в Европе в годы «холодной войны» ситуацию и сумела обеспечить своей политике поддержку союзников, в том числе и в период начавшейся в 80-е годы разрядки напряженности.

Объединение страны было одним из важнейших, хотя и не единственным направлением, по которому развивались усилия боннской дипломатии. Другим ее приоритетом было всемерное ослабление ГДР, подрыв ее экономической стабильности, предотвращение международного признания второго германского государства. Эта политика Бонни имела лишь частичный успех. Усилиями СССР и других государств «доктрина Хальштейна» была сломлена и ГДР, наряду с ФРГ, стала в 1973 г. полноправным членом ООН, получив широкое международное признание. Однако в противоборстве на экономическом пространстве ГДР не смогла выдержать конкуренции с ФРГ.

С началом разрядки международной напряженности ФРГ модифицировала свою политику в отношении ГДР. Хотя в Бонне никогда не отказывались от претензии на единоличное представительство интересов «Германии в целом» и от политико-пропагандистского давления на ГДР, с середины 70-х годов правительство ФРГ в рамках «новой восточной политики» стало осторожно налаживать контакты с ГДР, стремясь с их помощью «размягчить» ее режим. Выделялись кредиты, финансировалось строительство коммуникаций, стимулировалось, в том числе с помощью финансовых средств, оживление «человеческих контактов». Эти методы «мирного наступления» на ГДР приносили свои плоды, способствуя политической и экономической дестабилизации республики.

Менее успешными были попытки западно-германской дипломатии добиться решения другой «национальной задачи» — признания существования Германии в границах 1937 г., которые и должны были стать границами объединенной Германии. Постановка такой задачи фактически означала претензию на пересмотр сложившихся в Европе границ. Поэтому так прямолинейно и грубо эта задача официальными властями не формулировалась. Роль планетаев «национальной цели» отводилась крайне правым политическим силам в стране.

Правительство же ФРГ ограничивалось тем, что отказывалось безоговорочно и прямо фиксировать в договорной форме

окончательность существующих германских границ, ссылаясь на необходимость решения этого вопроса в рамках мирного урегулирования. Наряду с этим, Бонн активно пробивал при выработке Хельсинкского Заключительного Акта идею включения в раздел принципов взаимоотношений государств возможности изменения границ «мирным путем и по договоренности». Этого Бонну удалось добиться.

Дипломатическая служба ГДР в течение 40 лет существования республики работала над решением иных по содержанию задач, отвечающих ее интересам и вписывающихся в общую политику стран Варшавского договора. Прежде всего, это была задача обеспечения международного признания ГДР и упрочения ее позиций на международной арене, укрепления влияния ГДР в самом Варшавском договоре. Дипломатия ГДР проявила при этом немало настойчивости, умения, гибкости и высокого профессионализма, доказав, что является одной из наиболее сильных и квалифицированных дипломатических служб в мире.

Было бы, однако, преувеличением считать, что объединение Германии стало исключительно результатом действий германской дипломатии, хотя она активно работала над решением этой задачи весь послевоенный период. Тем не менее, в течение почти полувека усилия дипломатии ФРГ оставались тщетными. Выдвигавшиеся Бонном условия не только не находили понимания на востоке континента, но не получали весомой поддержки со стороны союзников, которые ограничивались в основном декларациями солидарности.

Лишь после того, как развивавшиеся в Европе политические процессы привели к глубоким деформациям в общественном и государственном устройстве в Восточной Европе и в Советском Союзе, к изменению подходов советского руководства к проблеме объединения Германии у правительства ФРГ появилась возможность реализовать свои планы создания единого германского государства. Дипломатия ФРГ лишь умело воспользовалась предоставленным историей шансом, следуя завету Бисмарка — «успеть ухватить за край одежды пролетающую мимо фортуна». Г.Коль и Г.-Д.Геншер, как и сам Бисмарк в 1871 г. не прозедали этот момент.

С объединением Германии начался новый этап в истории ее дипломатии. Достигнутое единство страны добавило ей уверенности, настойчивости и жесткости в достижении поставленных целей. Заметно возросла международная активность Германии. Она стала вторгаться в области, которые ранее были для нее закрыты. Это ярко проявилось в политике

Германии на Балканах, где она проявила завидное упорство в реализации своей претензии на влияние в этом регионе.

Политика ФРГ на Балканах ясно показала, что Берлин все больше стремится играть роль «координатора» внешней политики Европейского Союза, склоняя партнеров к поддержке своих стратегических и тактических решений возникающих проблем. Далеко не всегда это проходит гладко. Европейские государства с настороженностью следят за попытками ФРГ выступать в такой роли и по мере возможности стараются притормозить активность германской дипломатии, когда она становится излишне навязчивой.

В Берлине понимают, что чрезмерное рвение в попытках захватить лидерство в определении внешней политики ЕС чревато для ФРГ осложнениями в отношениях с союзниками. Поэтому, проявляя осторожность, там делают упор на форсирование выработки единой политики Союза, которая не должна иметь национальной окраски и восприниматься как продиктованная интересами какого-либо одного государства.

Вплетение национальной политики Германии в общую ткань европейской политики является в настоящее время одной из основных особенностей германской дипломатии, как, впрочем, и дипломатии других государств ЕС.

Делая ставку на развитие европейской интеграции и расширение ее в возрастающей мере на внешнеполитическую и военную сферы, правительство ФРГ использует все возможности, чтобы придать ей «немецкий акцент». Вместе с тем, в Берлине внимательно следят за тем, чтобы не спровоцировать при этом антинемецкие настроения. В этом смысле немцы извлекли уроки из истории и осознали, что путем договоренностей и сотрудничества можно добиться лучших результатов, чем методами грубого давления и, тем более, силового воздействия. Проявляя гибкость в отношениях с союзниками и опираясь на растущую экономическую мощь, Германия существенно укрепила свои позиции в Европе и мировом сообществе.

В отношениях с внешним миром германская дипломатия, тем не менее, не отказывается от использования жестких мер, включающих политическое давление и экономические санкции. Отработан и апробирован механизм таких действий. Для его включения чаще всего используются обвинения в нарушении прав человека в какой-либо стране или существование там «антидемократического режима». Именно так обосновывались акции НАТО в Боснии и Косово, давление, оказываемое на Белоруссию и ряд других государств. Нарушением

гуманитарных норм объяснялись и демарши ФРГ в связи с событиями в Чечне.

Германия разделяет и пропагандирует концепцию «гуманитарного вмешательства», предусматривающую применение военной силы против государств, в которых допускаются нарушения прав человека. При этом считается возможным игнорировать принципы неприменения силы и невмешательства во внутренние дела суверенных государств, зафиксированные во многих международных актах, включая Устав ООН и Хельсинкский Заключительный Акт. Ссылки на эти принципы вызывают все большее раздражение на Западе и стремление ограничить их действие. Ссылаются на то, что права человека имеют приоритет перед правами и интересами государства, а потому применение силы вполне допустимо. Более того, пытаются внедрить в международную практику использование силы по решению группы государств, без специального решения Совета Безопасности ООН, хотя именно он имеет исключительное право принимать решение о силовых действиях.

Для современной дипломатии ФРГ характерна четкая ориентированность на поддержку, продвижение и защиту германских экономических интересов за рубежом. Это объявлено одним из главных приоритетов. Правительство ФРГ и деловые круги внимательно следят за тем, чтобы посольства и консульства оказывали самую активную поддержку реализации немецких экономических проектов. Для этого широко используются и контакты на высоком и высшем уровне.

Еще одним важным направлением деятельности германской дипломатической службы является культурная политика за рубежом. МИД ФРГ координирует работу всех организаций, занимающихся сотрудничеством в культурной сфере и продвижением немецких интересов в этой области. Бюджетное финансирование Институтов Гете и других организаций-популяризаторов немецкой культуры также осуществляется через МИД ФРГ. Самостоятельно в организационном плане работают за границей «Фонд Конрада Аденауэра», «Фонд Фридриха Эберта» и другие партийные фонды, а также фонды, созданные крупными промышленными корпорациями. Однако и они согласовывают свою деятельность с МИД ФРГ.

Дипломатия ФРГ не стоит в стороне и от информационной политики за рубежом. Корреспондентские пункты информационных агентств, электронных и печатных СМИ, при всей их независимости, поддерживают контакты с пресс-службами своих посольств, обмениваются с ними информа-

цией, а в необходимых случаях согласовывают с ними и свои публикации.

#### Рекомендуемая литература

1. История дипломатии. Т. I—III. М., 1945.
2. Никольсон Г. Дипломатия. М., 1941.
3. Бисмарк О. Мысли и воспоминания. Т. I—III. М., 1940.
4. 40 Jahre der Aussenpolitik der Bundesrepublik Deutschland. Eine Dokumentation. Verlag Bonn Aktuell, 1989.
5. Genscher H.-D. Erinnerungen. Der Siedler Verlag, 1995.
6. Cycon D. Die glücklichen Jahre Deutschland und Russland. Verlag Busse+Seewald, 1991.
7. Doscher H.J. Verschworene Gesellschaft. Das Auswärtige Amt unter Adenauer zwischen Neubeginn und Kontinuität. Berlin, 1995.
8. 100 Jahre Auswärtiges Amt 1870—1970. Bonn, 1970.

#### Интернет-ресурсы

[www.Auswaertiges\\_Amt.de](http://www.Auswaertiges_Amt.de)

## ДИПЛОМАТИЧЕСКАЯ СЛУЖБА ИТАЛИИ

### Становление «итальянской модели» дипломатической службы

Исследователи дипломатии сходятся во мнении, что именно «итальянская модель» дипломатии стала прообразом современной дипломатической службы. Важным моментом в становлении этой модели стало формирование государств нового типа, чему значительный импульс был придан так называемой «папской революцией» начала XI в., положившей начало четкому разделению светских и церковных властей. Утверждение светского подхода в ренессансном миропонимании проложило путь новому порядку властвования, в котором на суверенитет, то есть верховную власть, претендует не только папа римский и император Священной Римской империи, но и множество светских правителей. Естественно, что в таких условиях каждый король тщательно заботился, чтобы его представления о собственном статусе были признаны не только при его дворе, но и при дворах других коронованных особ. Таким образом, королевский посол в новой дипломатической системе выступал в роли герольда королевского суверенитета.

Возрождение античной теории равновесия как основы отношений между государствами потребовало превращения посла *ad hoc* в постоянного представителя, способного квалифицированно информировать своего правителя о состоянии дел в другом государстве.

В XVI—XVII вв. поиски равновесия становятся основным содержанием внешней политики практически всех ведущих европейских государств. Соблюдение равновесия требовало гибких коалиций и союзов, достоверного знания о намерениях и возможностях правителей и их государств. Осуществление подобной политики могла обеспечить лишь хорошо развитая, профессионально организованная система взаимных и постоянных дипломатических представительств, руководимых из центра соответствующими канцеляриями.

Политика равновесия, таким образом, с одной стороны, стимулировала появление организованной и постоянной дип-



ломатической службы, а с другой стороны, именно эффективная дипломатия сделала возможным осуществление политики равновесия.

Дипломатическая служба итальянских республик, монархий, герцогств и синьорий питалась богатыми традициями дипломатии Ватикана, а также свидетельствами о дипломатической практике древнегреческих полисов, Римской империи, Византии и арабских эмиратов.

С развитием межгосударственных отношений появляются так называемые «канцелярии», в недрах которых разрабатываются методы осуществления внешней политики. Начиная с XII—XIV вв. в хрониках содержатся упоминания об избранных в городах-коммунах Италии посланниках-нунциях, сведения о появлении нового образца отчетов-реляций, верительных грамот и инструкций.

Все чаще в документах фигурируют одни и те же лица, занимающиеся внешнеполитической деятельностью, что свидетельствует о появлении дипломатов-профессионалов, гарантирующих большую компетентность и преемственность политики. Утверждается система оплаты дипломатов из государственной казны. Это способствует появлению класса чиновников-профессионалов. Не случайно итальянские дипломаты приглашаются на службу различными правителями Европы. Среди многочисленных послов, прибывших в Рим на юбилейные торжества 1300 г., было 12 флорентийцев, которые, помимо Флоренции, представляли Францию, Англию, Чехию и ряд других стран.

Взаимные постоянные представительства в 1375 г. открывают Милан и Мантуя, за ними следуют постоянные представительства Флоренции, Венеции, Генуи, Неаполя и других итальянских государств.

Если в средние века наиболее распространенной дипломатической фигурой были нунции («озвученные письма») и прокураторы (уполномоченные вести переговоры)<sup>1</sup>, то в эпоху Возрождения появляется *ambasciatore*, посол-резидент с самыми широкими полномочиями. Ученые-гуманисты и дипломаты-практики разрабатывают теоретические основы внешнеполитической службы и дипломатического права. Н.Макиавелли, Ф.Гуиччардини, А.Джентили, Г.Брагацца, Т.Тассо исследуют искусство дипломатии, анализируют права и обязанности посла, всесторонне изучают проблемы иммунитета и привиле-

гий. В этике гражданского гуманизма, следовать которой призывали дипломатов, определяющими стали идеи общественного долга и патриотизма.

С течением времени окончательно сформировалась «итальянская модель» дипломатической службы, основными чертами которой стало:

- наличие государственных внешнеполитических канцелярий;
- формирование класса оплачиваемых из государственной казны чиновников, профессионально занимающихся обеспечением внешнеполитической деятельности государства;
- распространение системы взаимных постоянных дипломатических представительств;
- появление особого типа дипломатической корреспонденции и дипломатических архивов.

### Процесс унификации дипломатической службы как части нового абсолютистского государственно-бюрократического аппарата

В течение веков дипломатические институты региональных государственных образований Италии развивались и совершенствовались. Огромное влияние на государственное устройство и дипломатическую службу оказали идеи и юридическая практика эпохи Просвещения. Процесс унификации дипломатической службы как части нового абсолютистского государственно-бюрократического аппарата шел медленно и противоречиво.

За годы, прошедшие между Американской и Французской революциями, идеи свободы и равенства, учение о народном суверенитете и правах человека стали частью интеллектуального багажа молодых людей, стремившихся сделать карьеру на дипломатическом поприще.

Наполсоновские завоевания и последовавшие вслед за этим административно-правовые реформы повлекли за собой существенную перестройку внешнеполитического аппарата. Впервые стали проводиться публичные конкурсы на занятие должностей в государственном аппарате.

Первый конкурс, организованный в Милане в 1796 г., предлагал конкурсантам написать сочинение на якобы подканзанную самим Бонапартом тему «Какая из существующих форм свободного правления может лучше всего обеспечить счастье Италии?».

<sup>1</sup> Речь не идет о дипломатии Римской курии, где в эти термины вкладывалось иное содержание.

В результате на дипломатической службе появилось много новых людей из среды прогрессивно настроенных аристократов, буржуа, представителей свободных профессий. Большинство из них было привержено идее ломки традиционного партикуляризма и объединения Италии.

### Дипломатия объединенного Королевства Италии

Поскольку объединение Италии, в 1871 г. завершившееся переносом столицы в Рим, было осуществлено посредством последовательных присоединений территорий других итальянских государств к Сардинскому королевству, дипломатические институты Королевства Италии во многом строились на основе пьемонтских законов. В то же время итоги Рисорджименто несли на себе отпечаток централизованной системы наполеоновского типа, которая, в свою очередь, была результатом компромисса между некоторыми юридическими завоеваниями французской революции и административными традициями прежней абсолютной монархии. На строительстве новых государственных институтов сказались и влияние германской концепции правового государства.

Внешнеполитическое ведомство в значительной мере воспроизводило «французскую модель». Это предполагало наличие трех видов дипломатической службы: в министерстве, в зарубежных представительствах и консульствах. Для поступающих на дипломатическую службу предусматривался достаточно высокий имущественный ценз. Кроме того, претендент должен был преодолеть весьма сложный конкурсный экзаменационный барьер. От него требовалось знание государственного и международного права, права гражданского, уголовного и торгового, а также политической экономии, истории древнего мира, средних веков и нового времени, географии и иностранных языков.

По новому уставу структура министерства иностранных дел предполагала наличие политического управления, управления торгового и управления по частным делам и решению спорных вопросов, более строго регулировалась пересылка и правила хранения корреспонденции посольств. Предусматривалось также введение должности военного атташе, назначение которого согласовывалось с Военным министерством или Министерством морского флота.

При достаточно частой смене правительств и, следовательно, министров иностранных дел, административную преемственность деятельности Министерства олицетворял его гене-

ральный секретарь, не поддающийся влиянию конъюнктурных колебаний политики<sup>1</sup>. Его кандидатура подлежала утверждению самим королем, и он подчинялся непосредственно лишь министру. С течением времени началась постепенная политизация фигуры генсека. На эту должность все чаще стали назначаться не карьерные дипломаты, а политики: депутаты, сенаторы, лидеры политических фракций. В связи с этим они сменялись так же часто, как и министры иностранных дел.

Процесс превращения конституционной монархии в монархию парламентского типа делал необходимым осуществление гораздо более тесной связи парламента с Министерством. Для этого был учрежден специальный пост заместителя министра (*sottosegretario*), призванного поддерживать эти связи.

Возрастающее значение прессы и общественного мнения нашло отражение в создании отдела по делам печати. В 1917 г. был учрежден пост заместителя министра по делам печати и пропаганды.

В начале XX в. итальянское Министерство иностранных дел отражало настроения правящих кругов, характеризовавшиеся растущим национализмом и неуверенностью в прочности политических и социальных основ общества. Повысились требования к претендентам на дипломатическую карьеру. Они должны были отслужить в армии, обладать прекрасным здоровьем, а главное, отличаться «примерным поведением и гражданским сознанием». Обязательным был диплом о высшем образовании. Особо котиrowались выпускники юридического факультета Туринского университета.

Вместе с тем, промышленное развитие Италии и рост внешнеэкономических связей повышали значимость экономического фактора в дипломатии. На этом фоне возрос престиж выпускников флорентийского Института политических наук и венецианской Коммерческой школы.

Продвижение по службе предполагало последовательное присвоение восьми дипломатических рангов, причем рангу атташе предшествовала занимавшая несколько лет бесплатная работа в качестве «волонтера». При такой системе рассчитывать на получение ранга посла можно было лишь к 60-и годам.

<sup>1</sup> В середине XIX в. большой резонанс приобрела публикация труда А.Токвилля «Старый порядок и революция», в котором проблема административной преемственности в государственной системе занимала центральное место.

Постепенно менялась и региональная принадлежность чиновников Министерства. При образовании Королевства Италии они в основном представляли пьемонтскую бюрократию. Затем начался процесс так называемой «меридионализации», то есть постоянного увеличения присутствия выходцев с итальянского Юга. Бывшие подданные Савойской династии вынуждены были потесниться и уступить некоторые «места под солнцем» бывшим подданным Бурбонов. Это усилило убежденность в приоритете «средиземноморского» направления политики Италии и в особой роли ее «цивилизаторской миссии» в Африке.

### Фашизация дипломатической службы

С установлением в Италии фашистского режима в 1922 г. начинается процесс фашизации внешнеполитической службы. Глава правительства Муссолини берет себе портфель министра иностранных дел<sup>1</sup>, назначает своим заместителем Дино Гранди, одного из основателей фашистского движения, и упраздняет должность генерального секретаря Министерства.

Муссолини максимально сосредоточил в своих руках принятие внешнеполитических решений, а впоследствии и административное руководство ведомством, самолично изменяя структуру общих управлений служб и отделов. Наиболее delicate поручения Муссолини доверял не дипломатам, а приближенным к себе людям. Страх сотрудников Министерства и посольств впасть в немилость у своего авторитарного шефа породил манию секретности.

Идеологи режима претендовали на ведущую роль Италии в мировом фашистском движении, которое они считали универсальным. Именно это предоставляло фашистским дипломатам возможность использовать фашистские движения для оказания давления на соответствующие правительства.

В соответствии со специальным законом 1927 г. к конкурсу на дипломатическую службу допускались лишь лица с «примерным гражданским поведением, морально устойчивые и политически зрелые», что стало еще одним шагом на пути фашизации дипломатических кадров.

### Дипломатическая служба республиканской Италии

Крах фашизма и принятие республиканской конституции 1947 г. привели к значительным изменениям в механизме формирования и реализации внешней политики. Компетенции главы государства в определении внешнеполитического курса страны и назначении министров и послов были подвергнуты серьезным ограничениям. Окончательное слово в решении вопросов назначения послов, перемещении дипломатов высокого ранга принадлежит правительству.

Правда, в настоящее время в связи с проектами создания «второй республики» многие конституционалисты склоняются к мнению, что эволюция политических институтов страны свидетельствует о тенденции к расширению политической роли президента.

В соответствии с действующей конституцией, парламент осуществляет контроль за внешнеполитическим курсом, проводимым правительством. Это происходит путем дебатов по поводу предоставления новой правительственной программы, путем депутатских запросов по конкретным проблемам и путем собственно законодательной деятельности, то есть, уполномочивая президента ратифицировать тот или иной международный договор, признанный особо важным для судеб страны.

Парламент располагает еще одним инструментом эффективного контроля над деятельностью министерства иностранных дел — это ежегодное обсуждение бюджета. Парламент в состоянии поручить правительству увеличить или уменьшить расходы министерства. Правда, как правило, этого не происходит, поскольку большая часть бюджета министерства касается текущих административных расходов.

Расходы министерства, предназначенные для проведения какой-либо специфической политической акции, обсуждаются в парламентских комиссиях по иностранным делам. В целях облегчить парламентариям ознакомление с внешнеполитическими акциями правительства, в 1984 г. был принят закон, в соответствии с которым «Гадзетта уффициале» обязана публиковать все международные соглашения, а ее выходящие раз в четыре месяца приложения — все договоры, конвенции, ноты и другие акты внешней политики.

Министр иностранных дел несет, наравне с премьер-министром, полную ответственность за принятие тех или иных решений. Во всяком случае, если он не согласен с действиями премьера, единственный для него выход — подать в отставку.

<sup>1</sup> В 1936 г. на этом посту Муссолини сменил его зять Галеаццо Чиано.

В противном случае он, в соответствии со ст. 95 Конституции, целиком отвечает за каждый конкретный шаг главы кабинета на мировой арене. К тому же министр иностранных дел ответственен за все действия подчиненного ему министерства и таким образом является связующим звеном между политическим и дипломатическим миром.

Именно на основе структуры Министерства, прежде всего, осуществляется взаимодействие национальных структур с европейскими и атлантическими. Премьер-министр вместе с министром иностранных дел выступают в роли координаторов внешнеполитических актов других участников международных отношений — министра обороны, сельского хозяйства, промышленности, государственных учреждений, послов Италии при ЕС, НАТО и других международных организациях и т.д.

В свою очередь интеграционные структуры оказывают обратное влияние на принятие решений на национальном уровне. Сложность взаимных согласований привела к учреждению в составе Кабинета должности министра без портфеля по проблемам Европейского союза. Таким образом, Министерство иностранных дел выступает в роли «стража союзов» в отношении своего собственного правительства и обеспечивает преемственность интеграционного курса.

В последние десятилетия в связи с ускорением интеграционных процессов роль кабинета министров в принятии внешнеполитических решений значительно возросла. Постоянным становится институт совещаний на высшем уровне. Многие вопросы, прежде решавшиеся в территориальных департаментах Министерства иностранных дел, теперь рассматриваются в функциональных департаментах НАТО, ЕС, Международных организаций.

Развивается и совершенствуется институт постоянных представителей Италии в Брюсселе при Комиссии ЕС. Многие министерства сами выходят на прямую связь со своими партнерами по ЕС, фактически минуя Министерство иностранных дел.

Особо остро этот вопрос встал в связи с процессами регионализации, когда Области (*Regioni*) Италии стали претендовать на самостоятельный выход на международную арену. Еще в 1977 г. декретом президента было установлено, что «даже в тех сферах деятельности, где Области обладают самостоятельностью, только государству принадлежит исключительное право окончательного решения, когда речь идет о международных отношениях или о связях с институтами ЕС».

Декрет председателя Совета министров от 1980 г. подтвердил «исключительную компетенцию МИДа в вопросах внешней политики»<sup>1</sup>. При проведении реформы Министерства иностранных дел Италии особое внимание было уделено координирующей роли МИДа в вопросах, касающихся международной деятельности Областей.

Для более эффективной информации по вопросам внешней политики в секретариате президента республики была учреждена должность дипломатического советника. С течением времени этот институт стал расширяться, в связи с чем появилась целая группа советников. На должность дипломатического советника могут претендовать, как правило, дипломаты ранга посла или советника-посланника 1 класса, имеющие опыт практической работы в Министерстве иностранных дел. Каждый из советников имеет свой небольшой аппарат, состоящий из чиновников, компетентных в вопросах внешней политики.

Должность дипломатического советника существует и при председателе Совета министров и даже при его заместителе.

В послевоенной Италии принятие новой республиканской конституции и необходимость избавиться от наследия тоталитаризма поставили на повестку дня вопрос о реформе дипломатической службы. В 1962 г. Институт по документации и правовым вопросам поручил изучить проблему реорганизации дипломатической службы смешанной комиссии, в состав которой входили ученые, дипломаты и эксперты. Во многом на основе этих исследований в 1967 г. был подготовлен декрет президента республики о «Структуре министерства иностранных дел».

Декретом предусматривался ряд нововведений. В частности, дипломатическая карьера распространялась теперь на сотрудников отдела печати, внешней торговли и эмиграции. При каждом управлении учреждался отдел по научным исследованиям и программированию. Впервые женщины получили возможность применить свои способности на дипломатическом поприще<sup>2</sup>. В последующие годы был принят еще ряд законодательных актов, вносивших те или иные изменения в структуру министерства.

<sup>1</sup> Atti parlamentari. Senato della Repubblica — 2025 (1991, 25 luglio). P. 17.

<sup>2</sup> В настоящее время в Министерстве около 50 женщин-дипломатов. Ежегодно на работу принимают по 4—5 женщин.



## Дипломатическая служба Италии перед лицом новых вызовов

За десятилетия, прошедшие с 1967 г., на международной арене появились совершенно новые реалии, МИД Италии уже не соответствовал требованиям современного международного положения — нехватка персонала, невыгодные условия для работающих по контракту, слабая подготовленность и печеткие мотивировки в работе у кадровых сотрудников, отсутствие современной технической базы. Бюджет Фарнезины не соответствовал нуждам министерства: в 1998 г. на нужды Министерства труда и соцобеспечения выделялось 7,19%; Министерства образования — 5,75%; Министерства иностранных дел — 0,28% государственного бюджета<sup>1</sup>.

Еще в начале 90-х годов встал вопрос об очередной реформе внешнеполитической службы. Парламентом была создана специальная комиссия, готовящая проект закона о реформе. На страницах специализированных журналов, в прессе, в научных кругах развернулась оживленная дискуссия по этому поводу. В практику вошли периодические конференции дипломатов высшего ранга, обсуждавшие насущные вопросы современной дипломатической службы.

Закон 266/99 «О реформе внешнеполитической службы», принятый парламентом в 2000 г., затрагивает практически все структуры Фарнезины. Реформа предусматривала:

а) приведение бюджетного финансирования МИД Италии в соответствие с уровнем финансирования министерств иностранных дел основных европейских стран;

б) качественное улучшение деятельности на традиционных направлениях, а также развитие экономической и социальной дипломатии, проведение более действенных мероприятий, нацеленных на распространение итальянского языка и культуры за рубежом, на эффективную организацию системы голосования соотечественников, проживающих в других странах;

в) решение проблемы нехватки кадров;

г) повышение роли министерства в координации международной деятельности других государственных институтов, в частности областных, провинциальных и муниципальных органов власти;

д) публикация исчерпывающей информации о функционировании подразделений министерства;

<sup>1</sup> В Великобритании этот бюджет составляет 0,33, в Германии — 0,81, во Франции — 0,92% от государственного бюджета.

е) увеличение количества кадрового персонала и персонала, работающего по контракту.

Законом 266/99 удовлетворялись возросшие финансовые запросы дипломатического персонала, на 4-летний срок на его содержание выделялась бюджетная сумма в 178,451 млрд лир (100 млн долларов). Важным явилось также и увеличение штата министерства на 20%. Предусматривается, в первую очередь, создание более эффективной системы повышения квалификации и подготовки молодых кадров. Особое внимание предполагается уделить подготовке специалистов в области финансов, юристов, специалистов по арабскому, китайскому, славянским языкам.

В русле предусмотренной реформой «рационализации» консульско-дипломатической сети был закрыт целый ряд консульств, например в 1999 г. было закрыто 6 консульств в Европе (Клагенфурт, Антверпен, Сион, Ньюшатель, Локарно, Люцерн) и одно в Канаде (Хамилтон). Было упразднено генеральное консульство в Берлине, одно консульство в Австрии (правда, при посольстве был учрежден консульский отдел) и консульство в Гренобле. С другой стороны, было открыто посольство в Тбилиси и в Ереване, чем было усилено присутствие Италии на Кавказе, богатом энергетическими ресурсами. Был увеличен состав посольства Италии в Тиране, учитывая политические и экономические интересы Италии в Албании. В условиях развития экономических связей с Китаем было открыто генеральное консульство в Кантоне.

Особое внимание было уделено развитию экономической дипломатии. При этом следует учитывать, что в итальянских посольствах существует должность экономического советника, обычно чиновника Министерства внешней торговли, и должность советника по финансовым вопросам. Последний, как правило, является представителем Банка Италии. Переговоры по наиболее важным вопросам финансового и коммерческого плана ведутся чаще всего приезжающими из Рима функционерами высокого ранга.

Непосредственно развитием экономического сотрудничества и продвижением национального бизнеса занимается государственный Итальянский коммерческий институт, имеющий 80 своих представительств, функционирующих при посольствах. Они, однако, не зависят непосредственно от посольства, и их персонал (700 человек, из которых около 600 не являются гражданами Италии) не пользуется дипломатическим статусом. Экономическую дипломатию осуществляют также 59 Торговых палат, присутствующих в 69 странах.

В то же время в отличие от ряда других входящих в G-8 стран, в Италии именно Министерство иностранных дел является главным координирующим органом всей внешнеэкономической деятельности.

Стоит также упомянуть о новой инициативе, предпринятой МИД Италии в 2000 г. Вышел в свет первый статистический сборник «МИД в цифрах». Реализация этого проекта осуществлена отделом статистики при Совете по анализу и программированию. Опубликование первого статистического ежегодника ставило перед собой цель создать инструмент для оперативной и научной работы и соответствовать новым критериям гласности в деятельности внешнеполитического ведомства.

С приходом в Министерство иностранных дел премьер-министра Италии С.Берлускони, который взял себе и портфель министра иностранных дел *ad interim*, ожидалось довольно радикальное реформирование дипломатической службы<sup>1</sup>. Берлускони заказал разработку этого реформирования двум консалтинговым фирмам, одна из которых даст советы британским чиновникам по вопросам функционирования государственного аппарата.

В результате был сделан вывод о том, что Фарнезина страдает «фрагментарностью и импровизацией в продвижении внешней политики Италии на международной арене, недостаточным вниманием к вопросам экономического плана и крайней кастовостью». Консультанты рекомендовали Берлускони осуществить слияние Министерства иностранных дел с Министерством внешней торговли (по примеру Канады), достигнув, таким образом, сосредоточения рычагов управления в области политического, экономического, социального и культурного направлений во внешних связях (по примеру британского Форин офис). Фарнезина вследствие этих преобразований должна стать своего рода «катализатором бизнеса».

Предлагается также провести дальнейшее сокращение числа посольств и консульств, сконцентрировать дипломатическую деятельность в тех странах, отношения с которыми сулят наибольшую выгоду, не тратить чрезмерные средства на содержание многочисленного персонала за границей, а активнее прибегать к найму специалистов на местах. Кроме того, в рекомендациях содержалось предложение ввести систему мониторинга над расходами, четче определить задачи внешней

политики, установить возможные пределы разрыва между поставленными целями и достигнутыми результатами.

Сам Берлускони заявил, что задача дипломатии прежде всего заключается в продвижении бизнеса, поэтому все итальянские посольства должны быть «на передовой линии по экономическому присутствию в других странах». Поэтому он предложил, по примеру США, направлять послами в наиболее важные для Италии страны не карьерных дипломатов, а представителей делового мира и бизнесменов.

В полемику с Берлускони вступил самый влиятельный среди дипломатов профсоюз. С одной стороны, руководители профсоюза положительно отнеслись к идее сосредоточить в Фарнезине основные полномочия в области внешних сношений, которые сейчас разпылены между различными государственными институтами. С другой стороны, они заявили, что отказ от наличия посольств и консульств в малых странах приведет к негативным последствиям. В частности, Италия, претендующая на место постоянного члена Совета Безопасности ООН, лишится голосов этих стран.

Возражения раздавались и по поводу найма на местах большого количества контрактников, ибо это «заставит поступиться национальными интересами». Вспомнили также и о том, что американская система послов-бизнесменов в самих Соединенных Штатах в настоящее время подвергается серьезной критике.

Трудно сказать, насколько далеко может зайти дальнейшее реформирование Фарнезины, учитывая, что это одно из самых мощных и влиятельных ведомств Италии.

### Современная структура МИД Италии

С учетом произведенных в 2000 г. изменений внешнеполитическая служба Итальянской Республики выглядит следующим образом.

Во главе Министерства иностранных дел стоит министр иностранных дел. Министр иностранных дел принадлежит к той партийной коалиции, которая, одержав победу на очередных парламентских выборах, формирует правительство. В то же время аппарат министерства не зависит от смены правительства, а его сотрудники не афишируют свои политические пристрастия.

Во главе всей администрации министерства стоит генеральный секретарь. Он непосредственно сотрудничает с министром в осуществлении деятельности министерства. Генер-

<sup>1</sup> В ноябре 2002 г. портфель министра иностранных дел был передан Ф.Фраттини.

ральный секретарь при частой смене правительств обеспечивает координацию и преемственность политики, хотя в настоящее время он уже не настолько всесилен, как это было раньше.

Сам министр опирается в своей деятельности на кабинет министра. Этот кабинет помогает министру осуществлять возложенные на него функции, занимается конфиденциальными вопросами, осуществляет связь с президентом республики и с Советом министров. Сотрудники кабинета поддерживают контакт с парламентом и с дипломатическим корпусом. Помимо этого они ведут всю переписку министра и следят за движением документов.

У министра есть также личный секретариат.

Заместители министра (*sottosegretari di stato*) отвечают за конкретные направления деятельности министерства: кадры, ЕС, эмиграция и т.д. В свою очередь каждый заместитель министра имеет свой личный секретариат.

Координационный совет, Совет по анализу и планированию и Совет по кризисным ситуациям осуществляют научное обеспечение и согласование внешнеполитического курса.

В современной структуре министерства значительная часть главных управлений носит функциональный характер, причем их число постоянно возрастает. Их значимость подтверждается наличием внутри этих управлений большего числа *отделов* по сравнению с территориальными.

Так, главные управления по европейской интеграции, по многостороннему политическому сотрудничеству и правам человека, по многостороннему финансовому и экономическому сотрудничеству, по культурному развитию и сотрудничеству, по делам итальянцев за границей и миграционной политике включают в себя по 6 отделов, а главное управление по сотрудничеству во имя развития — целых 12 отделов.

Территориальные главные управления (стран Европы, Америки, Средиземноморья и Ближнего Востока, Африканских государств к югу от Сахары, и Азии, Океании, Тихого Океана и Антарктиды) состоят из четырех отделов каждый.

Чрезвычайно важное место занимает Главное управление дипломатического протокола республики. Глава протокольной службы, как правило, имеет ранг посла. В его компетенцию входит обеспечение протокольной стороны официальных церемоний, в которых принимают участие главы иностранных государств, иностранные министры и послы. Он представляет послов и полномочных министров президенту республики, обеспечивает соблюдение протокола при заграничных визитах

президента, премьера или государственных деятелей высокого ранга.

У главы протокольной службы есть личный секретариат. Три подчиненных ему отдела обеспечивают процедуры вручения верительных грамот, следят за соблюдением норм дипломатического иммунитета и привилегий. В их компетенцию входит также аккредитация и завершение миссии глав дипломатических представительств.

Его сотрудники осуществляют связь с дипкорпусом и консульствами, международными организациями и специальными миссиями, обеспечивают выдачу экзекватуры, виз и дипломатических карточек. Следует отметить, что ни президент республики, ни премьер-министр не имеют своей собственной службы протокола. Поэтому решение связанных с этим вопросов тоже относится к этому управлению.

Главные управления, занимающиеся вопросами персонала, административными делами, бюджетом и имуществом, дипломатическим церемониалом республики, информационной пресс-службой, правовым разрешением споров и договорами, архивами и документацией, информатикой, связью и шифрованием насчитывают от 3 до 7 отделов.

## Кадровая политика и карьера

Для поступления на дипломатическую службу необходимо выдержать сложные конкурсные экзамены. Это новая и новейшая история, история политических доктрин, политическая экономия, экономическая политика, политическая география, международное право, административное право, государственное право, частное право, право Европейского союза, международное частное право, английский и французский языки. Участвовать в конкурсе могут итальянские граждане обоего пола не моложе 21 года и не старше 30 лет (эти возрастные ограничения могут быть изменены в случаях, предусмотренных законом в отношении участников войн, инвалидов и т.д.).

Обязателен диплом о высшем образовании по одной из следующих специальностей: юриспруденция, политические науки, банковское дело, статистика, демография, финансы, политические системы Востока. Конкурс проводится ежегодно. По таким предметам, как новая и новейшая история, международное публичное право, политическая экономия и экономическая политика предусмотрены письменные экзамены. Устный экзамен проводится как по вопросам, содержа-



щимся в письменных экзаменах, так и по вопросам остального перечня предметов. Раньше обязательным был экзамен по английскому и французскому языкам, теперь это только английский<sup>1</sup>. Вторым языком может быть французский, русский, испанский, китайский, немецкий.

Претендующие на специализацию: коммерция, социальные проблемы, Ближний Восток, Дальний Восток — должны помимо указанных языков устно сдать один из дополнительных экзаменов: техника обмена и финансовых операций (для тех, кто хочет специализироваться в области коммерции), международная миграция рабочей силы и вопросы социальной защиты (для специализации в области социальных проблем), арабский язык (для специализации по Ближнему Востоку), китайский или японский язык (для специализации по Дальнему Востоку).

Принимает экзамены комиссия, состоящая из ученых и университетских профессоров. Ежегодно выставляется на конкурс около 40 мест, на которые претендуют 300—400 кандидатов. Молодые люди, желающие участвовать в конкурсе на замещение дипломатических должностей в Министерстве, могут посещать годовые курсы при Дипломатическом институте. Во главе института стоит посол или полномочный министр. Руководит институтом комитет, в который входят три дипломата и три представителя мира политики, науки и культуры. Все они назначаются указом министра сроком на три года, причем максимальный срок пребывания в комитете не может превышать шести лет.

После зачисления на службу в министерство учеба в Дипломатическом институте обязательна, правда, соответствующий закон не оговаривает сроки. Поэтому администрация, как правило, стремится как можно быстрее привлечь молодого дипломата к работе, на этой почве иногда возникают трения с профсоюзом. Дипломатический институт осуществляет также занятия с дипломатами среднего и высшего ранга с целью повышения квалификации.

Институт может привлекать к преподаванию профессоров университетов, представителей различных организаций, как итальянских, так и зарубежных, в том числе и международных. Руководство института располагает определенным стипендиальным фондом. Министр, по предложению комитета института, подписывает ежегодный учебный план института,

утверждает список преподавателей и, по предварительному согласованию с министром финансов, утверждает соглашения с университетами и другими организациями.

В соответствии с проведенной в 2000 г. реформой дипломатической службы количество дипломатических сотрудников Фарнезины увеличилась с 938 до 1119 при общей численности персонала 6200 человек (5500 штатных сотрудников, остальные контрактники). Карьерная «лестница», т.е. количество дипломатических рангов и должностей (в Италии должности и ранги совпадают) было снижено с семи до пяти. В настоящее время в Италии существуют следующие дипломатические ранги:

- Посол Италии
- Посланник
- Советник посольства
- Советник миссии
- Секретарь

Выдержавший конкурс молодой человек или девушка сначала работает в качестве волонтера-стажера. С самого начала он/она пользуется всеми правами штатного сотрудника. Стажеры обязаны посещать курсы Дипломатического института и пройти практику в одном из отделов Фарнезины. Для тех, кто хочет посвятить себя деятельности в области коммерции или социальных проблем, предусмотрена практика в соответствующих министерствах.

По истечении срока Административный совет дает оценку результатов учебы и работы стажера. Если эта оценка удовлетворительна, стажеру присваивается ранг секретаря. В случае неудовлетворительной оценки стажер имеет право повторить полугодовой испытательный срок. В случае неудачи договор с претендентом расторгается.

На каждого дипломата заводится личное дело, в котором указывается его деятельность до поступления на службу, продвижение по служебной лестнице, семейное положение и другие необходимые сведения. Продвижение по службе осуществляется двумя путями: представлением к должности и прохождением конкурса.

Представление к должности происходит два раза в год. Для этого необходимо решение Административного совета или решение специальной комиссии, состоящей в основном из дипломатов рангом не ниже посланника I класса, причем хотя бы один из членов комиссии должен иметь ранг посла и двое служить за границей. Конкурс проводится раз в год в апреле. Для этого тоже создаются специальные комиссии.

Интересно, что дипломатам, так же, как и всем государственным чиновникам, выставляются оценки: превосходно, от-

<sup>1</sup> Итальянские дипломаты отмечают, что это вызвало недовольство их французских коллег.



лично, хорошо, удовлетворительно, неудовлетворительно. Поэтому, чтобы получить право участвовать в конкурсе надо или быть представленным на рассмотрение Административного совета, или за последние четыре года получить среднюю оценку не ниже отлично и, по крайней мере, трижды удостоиться превосходной оценки.

Стать советником миссии достаточно сложно. Эта должность в одном из десяти случаев может быть предложена секретарю, который на протяжении не менее десяти с половиной лет являлся кадровым дипломатическим работником и соответствует следующим требованиям:

- успешное посещение полугодовых курсов повышения квалификации при Дипломатическом Институте;

- служба не менее 4 лет в международных организациях или в загранпредставительствах, из которых минимум 2 года было связано с работой в коммерческих или консульских группах;

- служба на протяжении минимум полутора лет в Министерстве иностранных дел или в органах государственной центральной администрации;

- служба на протяжении минимум 2 лет в установленных министерством представительствах в соответствующей искомому рангу должности.

Кроме того, профессиональные способности работника оцениваются по специальной шкале на основе достигнутых результатов, учитываются его научные работы, общий уровень культуры и знание языков.

Для присвоения высокого ранга требуется специальное решение Административного совета, который может признать кандидатуру дипломата несоответствующей, несмотря на его трудовой стаж. Остальные девять десятых вакантных должностей заполняются по конкурсу.

Советником посольства может стать советник миссии, не менее года проработавший на определенном функциональном направлении. Критериями представления к рангу в данном случае становятся исключительно оценки заслуг претендента (ранее предусматривался определенный резерв для работников, которые имели 28-летний стаж).

Оценки выставляются по следующим параметрам:

- качество предыдущей службы;

- выполненные миссии;

- опыт руководства зарубежными представительствами или отделами в МИДе;

- соответствие достигнутых результатов поставленным целям;

- уровень сложности политической обстановки, в условиях которой выполнялась работа;

- культурный уровень, личные качества работника и его способность выполнять функции, соответствующие более высокой должности.

## Главы дипломатических представительств и их функции

Возглавить дипломатические представительства Италии за рубежом могут дипломаты, имеющие ранг посла Италии или посланника. Ранг посла Италии присваивается довольно редко, и дипломаты этого ранга, как правило, возглавляют представительства в наиболее значительных странах и при крупных международных организациях. Вот уже в течение многих лет их число не превышает двадцати двух.

Во главе остальных представительств чаще всего стоят дипломаты в ранге посланника, хотя не исключено, что возглавить небольшое посольство может и советник.

На получение ранга посланника могут рассчитывать советники посольства, проработавшие 4 года в своем ранге. Кроме этого, согласно новому положению, вышеуказанные работники должны соответствовать следующим требованиям:

- посещение 3-месячного курса повышения квалификации;

- замещение в течение минимум 2 лет одной или более должностей из следующих далее: глава отдела при центральной администрации Министерства или других органов государственной администрации, глава генерального консульства, первый советник в загранпредставительстве.

Высший ранг посла предусматривает:

- важность функций и качество их выполнения на протяжении всей карьеры, в особенности в ранге посланника, проявленное усердие и ответственность;

- культурный уровень и личные качества, проявленные на протяжении всей карьеры;

- выпускная оценка курсов повышения квалификации;

- способность выполнять функции, соответствующие более высокой должности;

- общий дипломатический стаж;

- работа не менее семи лет в ранге полномочного министра.

Новое положение о присвоении рангов предусматривает создание Консультативной комиссии, которая представляет кандидатуры на присвоение ранга посла и посланника в коли-

честве, не превышающем в два раза количество вакантных мест. Выбор наиболее достойных кандидатов делает министр иностранных дел, который затем направляет свои мотивированные предложения в Совет министров, принимающий соответствующую резолюцию. На основе этой резолюции ранг посла и ранг посланника присваивается декретом президента республики.

Верительные грамоты, которые вручает посол, начинаются словами «дражайший и добрый друг». Вот, например, текст верительных грамот, врученных послом Италии Роберто Гайа президенту Картеру:

*Дражайший и добрый друг,*

*Желая назначить преемника г-на Эджидио Ортона, я решил аккредитовать при Вас в том же качестве Чрезвычайного и Полномочного посла г-на Роберто Гайа.*

*Выдающийся талант, который отличает этого посла, и его преданность делу Италии, дают мне надежную гарантию, что он своим упорным стремлением исполнить высокую миссию будет способствовать развитию доброй гармонии и согласия между двумя правительствами, сумеет завоевать Ваше уважение и благорасположенность.*

*Веря в это, я прошу Вас принять его с благожелательностью и полностью доверять тому, что он будет иметь честь сказать Вам от моего имени, особенно, когда он заверит Вас в моем глубоком уважении и в искренней дружбе моей и итальянского народа и выразит Вашему Превосходительству мои пожелания процветания Соединенным Штатам Америки.*

*Выдано в Риме, в день 30 мая 1975 г.*

*Ваш Лояльный и Добрый Друг*

*Д.Леоне*

Верительные грамоты скрепляются также подписью министра иностранных дел.

По окончании миссии посол вручает главе государства так называемые отзывные письма, которые тоже подписаны президентом и скреплены подписью министра, примерно следующего содержания:

*Дражайший и добрый друг,*

*Особая служебная необходимость вынудила меня принять решение о завершении миссии, которую г. Н. Выполнял при Вас в качестве Чрезвычайного и Полномочного посла.*

*Выражая надежду, что этот посол, благодаря проявленному им стремлению развивать дружеские отношения, счастливо существование между Италией и ... , сумел заслужить Ваше уважение и благорасположение, я пользуюсь случаем возобновить Вам, Дражайший и Добрый Друг, выражении чувства особого уважения и постоянной дружбы, с чем остаюсь*

*Ваш Лояльный и Добрый Друг.*

В целом ряде стран отзывные письма вручаются главам государств преемником отъезжающего посла во время церемонии вручения верительных грамот.

## Консульская служба

Консульская служба Италии с 1927 г. существует в рамках единой дипломатической службы. В консульской иерархии в соответствии с общепринятым делением существует 4 класса глав консульских учреждений: *генеральный консул, консул, вице-консул, консульский агент.*

Обычно генеральные консулы в больших столичных городах, имеющих важное политическое и экономическое значение, имеют ранг посланника или советника посольства.

Консульства, в свою очередь, подразделяются на категории. Консульства 1 категории, как правило, возглавляются карьерными дипломатами, консульства 2 категории могут возглавляться обычным государственным чиновником.

Направляющиеся за границу генеральные консулы и консулы получают *патенты*, подписанные президентом республики. Патенты вице-консулов 1 категории подписываются министром иностранных дел, вице-консулов 2 категории и консульских агентов главой дипломатической миссии в данной стране.

Патент, выдаваемый генеральному консулу или консулу содержит следующий текст:

*«Желая развивать и укреплять дружеские и торговые отношения Италии с ..., решено назначить господина ... Генеральным консулом (Консулом) Италии, о чем свидетельствует настоящее письмо. Ему предоставляется право назначать Вице-консулов и Консульских агентов на основе целесообразности.*

*Всем итальянским гражданам предписывается признавать вышеназванного господина ... в качестве Генерального консула (Консула) Италии.*

*Просьба к правительству и местным властям ... позволить ему свободно выполнять свои функции и пользоваться консульскими привилегиями на основе принятой в данном случае взаимности».*

Патент подписывается президентом, в левом нижнем углу — министром иностранных дел и скрепляется гербовой печатью.

\* \* \*

Дипломаты в одной стране могут работать не менее двух, но не более четырех лет. Обязательный выход на пенсию для

дипломатов предусматривается в возрасте 65 лет. Для некоторых послов делается исключение, и они могут еще год—два продолжать свою работу за границей. Если же дипломат по каким-либо причинам вынужден оставить службу, не достигнув пенсионного возраста, он переходит в так называемый резерв. Пребывание в этом качестве не может превышать двух лет, после чего дипломат отправляется на заслуженный отдых. Правда, если он был переведен в резерв для выполнения специального задания, он остается в этом качестве столько, сколько потребуется для выполнения работы.

### Справочный материал по дипломатической службе Италии

#### Структура МИД Италии<sup>1</sup>

МИНИСТР ИНОСТРАННЫХ ДЕЛ

КАБИНЕТ МИНИСТРА

ЗАМЕСТИТЕЛИ МИНИСТРА

ГЕНЕРАЛЬНЫЙ СЕКРЕТАРЬ

| КООРДИНАЦИОН-<br>НЫЙ СОВЕТ                                           | СОВЕТ<br>ПО АНАЛИЗУ И<br>ПЛАНИРОВАНИЮ                                                         | СОВЕТ<br>ПО КРИЗИСНЫМ<br>СИТУАЦИЯМ                                      |
|----------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------|
| Главное управление<br>стран Европы                                   | Главное управление<br>по европейской<br>интеграции                                            | Дипломатический<br>церемониал<br>республики                             |
| Главное управление<br>стран Америки                                  | Главное управление<br>по многосторонним<br>политическим делам<br>и правам человека            | Главный инспекторат<br>Министерства<br>и зарубежных<br>представительств |
| Главное управление<br>стран<br>Средиземноморья и<br>Ближнего Востока | Главное управление<br>по многостороннему<br>финансовому<br>и экономическому<br>сотрудничеству | Информационная<br>пресс-служба                                          |

<sup>1</sup> Таблицы выполнены П.Б.Савиновым.

| КООРДИНАЦИОН-<br>НЫЙ СОВЕТ                                                  | СОВЕТ<br>ПО АНАЛИЗУ И<br>ПЛАНИРОВАНИЮ                                                 | СОВЕТ<br>ПО КРИЗИСНЫМ<br>СИТУАЦИЯМ                                              |
|-----------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------|
| Главное управление<br>африканских<br>государств к югу<br>от Сахары          | Главное управление<br>по культурному<br>развитию<br>и сотрудничеству                  | Отдел<br>по юридическому<br>разрешению<br>дипломатических<br>споров и договорам |
| Главное управление<br>стран Азии, Океании,<br>Тихого Океана<br>и Антарктиды | Главное управление<br>по делам итальянцев<br>за границей и мигра-<br>ционной политике | Отдел архивов<br>и документации                                                 |
|                                                                             | Главное управление<br>по сотрудничеству<br>во имя развития                            | Служба информатики<br>связи и шифрования                                        |
|                                                                             | Главное управление<br>по персоналу                                                    | Дипломатический<br>институт                                                     |
|                                                                             | Главное управление<br>по административным<br>делам, бюджету<br>и имуществу            | Служба внутреннего<br>контроля                                                  |

#### Количество представительств Италии по всему миру за 1997—2000 гг.

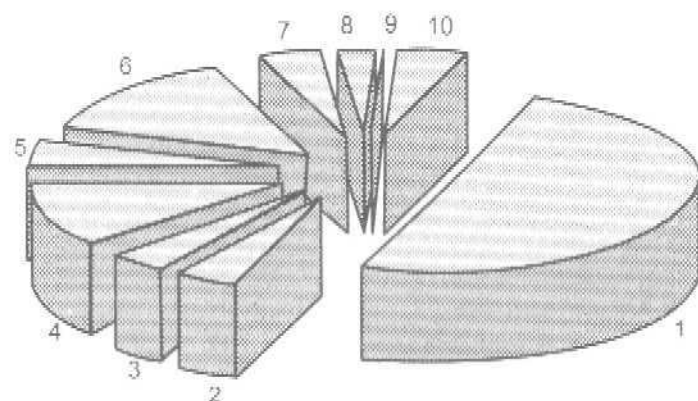
|                                  | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 |
|----------------------------------|------|------|------|------|
| Европа                           | 37   | 43   | 43   | 45   |
| Северная и Южная Америка         | 22   | 22   | 22   | 22   |
| Средиземноморье и Ближний Восток | 13   | 17   | 17   | 17   |
| Африка к югу от Сахары           | 21   | 24   | 23   | 23   |
| Азия и Океания                   | 19   | 17   | 17   | 17   |
| ИТОГО:                           | 117  | 123  | 122  | 124  |

#### Количество консульских учреждений по всему миру за 1998—2000 гг.

|                                  | 1998 | 1999 | 2000 |
|----------------------------------|------|------|------|
| Европа                           | 71   | 68   | 65   |
| Северная и Южная Америка         | 33   | 33   | 33   |
| Средиземноморье и Ближний Восток | 11   | 11   | 12   |
| ИТОГО:                           | 125  | 112  | 110  |

Статистические данные по консульским учреждениям,  
руководимым штатными сотрудниками МИД

|                            |                         |
|----------------------------|-------------------------|
| 1 Западная Европа 63       | 2 Восточная Европа 5    |
| 3 Африка Севернее Сахары 5 | 4 Северная Америка 15   |
| 5 Океания 5                | 6 Южная Америка 18      |
| 7 Ближний Восток 5         | 8 Африка Южнее Сахары 3 |
| 9 Центральная Америка 0    | 10 Дальний Восток 6     |



Сеть Институтов культуры

|                                  | 1999 | 2000 |
|----------------------------------|------|------|
| Европа                           | 46   | 50   |
| Северная и Южная Америка         | 16   | 19   |
| Средиземноморье и Ближний Восток | 9    | 10   |
| Африка к югу от Сахары           | 5    | 3    |
| Азия и Океания                   | 10   | 12   |
| ИТОГО:                           | 86   | 94   |

Количество зарубежных представительств Италии<sup>1</sup>

|                                                             | 2000 |
|-------------------------------------------------------------|------|
| Посольства                                                  | 124  |
| Постоянные представительства при международных организациях | 12   |
| Специальные дипломатические миссии                          | 3    |
| Консульские учреждения:                                     | 125  |
| Генеральные консульства                                     | 74   |
| Консульства 1 класса                                        | 9    |
| Консульства 2 класса                                        | 24   |
| Вице-консульства                                            | 7    |
| Консульские агентства                                       | 11   |
| Институты Культуры                                          | 94   |
| Отделы по научно-техническому сотрудничеству                | 20   |
| ИТОГО:                                                      | 378  |

Рекомендуемая литература

1. Зонова Т.В. Дипломатическая служба Италии. М., 1995.
2. Зонова Т.В. Архивы министерства иностранных дел Италии // Российская дипломатия в свете мирового исторического опыта. М., 1997.
3. Зонова Т.В. Итальянский парламент и механизм принятия решений по внешней политике // Из истории европейского парламентаризма. М., 1997.
4. Зонова Т.В. Эволюция структур, форм и методов итальянской дипломатии // Мировая политика: Теория и практика. М., 1997.
5. Зонова Т.В. Компаративный анализ становления российской и европейской профессиональной дипломатической службы // Российская дипломатия: История и современность. М., 2001.
6. Enrico Serra. La diplomazia in Italia. Milano, 1984.
7. Libro bianco. Nuove risposte per un mondo che cambia. MAE. Milano, 2000.
8. Stefano Brusadelli. Farnesina mon amour // Panorama 11.01.2002.

Интернет-ресурсы

<http://www.esteri.it>

<sup>1</sup> В таблицу не включены 482 почетных консула, 83 военных атташе и представители Итальянского кредитного банка по внешней торговле, работающие в составе посольств.



## ДИПЛОМАТИЧЕСКАЯ СЛУЖБА ИСПАНИИ

Испанская дипломатическая служба является одной из старейших в мире, однако ее история, современные организационные формы и методы работы остаются довольно слабо изученными по сравнению с дипломатическими службами других ведущих европейских государств. В значительной степени это объясняется многолетней международной изоляцией Испании, в которой она находилась в период правления генерала Франко (1939–1975 гг.). В этот период немногочисленные работы, посвященные Испании, в целом носили критический характер и, в основном, вели идеологическую полемику с франкистской пропагандой.

Демонтаж франкистского режима не только открыл новый период в истории Испании и позволил занять ей подобающее место среди основных акторов мировой и европейской политики, но дал возможность также начать всестороннее изучение одного из самых самобытных и неповторимых государств Западной Европы.

### Истоки испанской дипломатии

Народы, населявшие Пиренейский полуостров, сравнительно давно уже использовали дипломатические методы при решении международных вопросов. Конечно, дипломатия того времени лишь отдаленно может напоминать нам современную дипломатию, однако, сам факт существования дипломатических отношений в глубокой древности, пусть и на примитивном уровне, служит свидетельством того, что современная Испания является наследницей и преемником богатых дипломатических традиций.

Не располагая надежными источниками по древней истории Испании, мы можем предполагать, опираясь на теоретические работы по истории дипломатии, что уже во II–I вв. до н.э. племена, населявшие Пиренейский полуостров, прибегали к своеобразным дипломатическим методам в своей по-

вседневной жизни. Наличие подобного рода дипломатических контактов подтверждается тем фактом, что в конце второго тысячелетия до Рождества Христова на полуостров прибывают финикийцы, а несколько позже древние греки. Именно в это время (X–VIII в. до н.э.) и происходят первые контакты коренного населения Пиренеев (иберов, кельтов и басков) с греками и финикийцами. Древние греки и финикийцы, которые вели активную морскую торговлю, понимали важность наличия городов на пересечении основных средиземноморских торговых путей и поэтому стремились основать на территории современной Испании свои поселения.

Следующий важный период в развитии дипломатии на Пиренеех начался после захвата полуострова карфагенянами в 237 г. до н.э. Потерпев поражение от Рима в ходе первой Пунической войны, карфагеняне высаживаются на полуостров с севера Африки для того, чтобы создать себе там плацдарм и продолжить борьбу с Римом. Через два года на Пиренеех появляются римляне. С этого момента мы уже располагаем сравнительно надежными источниками и фактами о дипломатической деятельности на территории полуострова, которые оставлены нам римскими историками.

Карфагеняне умело сочетали военные методы с дипломатическими в ходе захвата иберийских и кельтских земель. Дипломатические методы были использованы карфагенянами и в отношениях с более серьезным и изощренным противником — Римом.

В 231 г. до н.э. римляне направили посольство на Пиренеи, захваченные карфагенянами. Во главе посольства был консул Папириус. Он должен был выяснить дальнейшие планы карфагенян и предупредить о возможности их нападения на греческие поселения в Испании, с которыми у римлян был заключен союз<sup>1</sup>.

В 226 г. до н.э. карфагеняне подписывают с римлянами договор, установивший по реке Эбро границу сфер влияния на полуострове<sup>2</sup>. Однако, несмотря на все дипломатические усилия, непримиримая вражда карфагенян и римлян привела к началу второй Пунической войны (218–201 гг. до н.э.). Поводом к войне послужил захват карфагенянами греческого города Сагунто. Римляне, гарантировавшие безопасность гре-

<sup>1</sup> Ochoa Brun M. Historia de la diplomacia española. V. 1. MAF, Madrid, 1991. P. 49.

<sup>2</sup> Antonio Domínguez Ortiz: España. Tres milenios de Historia. Marcial Pons, Madrid, 2000. P. 16.

ческим поселениям, воспользовались данным поводом для начала военных действий. С момента окончания войны, в ходе которой карфагеняне во главе с вождем Ганнибалом были окончательно разбиты римлянами, начинается римский период в истории Испании.

Подробное рассмотрение влияния данного периода на дальнейшее развитие Испании не входит в цель настоящего исследования. Тем не менее, следует признать, что влияние Рима явилось ключевым фактором во всей последующей истории страны. Испания стала окончательно и бесповоротно неотъемлемой частью западной цивилизации.

С падением римской империи открывается новая страница в истории Испании. Характерно, что средневековые богато на события, повлиявшие и на развитие дипломатии. Для изучения испанской дипломатии этот период интересен, прежде всего, тем, что дипломатия как политический институт в средние века получает новый импульс. Прекращает существование римская концепция об исключительном положении и роли Рима в международных отношениях. Рим являлся центром «вселенной», своего рода цивилизованным островом во вражеском окружении варваров, с которыми и нормальных отношений нельзя было поддерживать. Рим делал свою ставку на военную мощь, при этом во многом пренебрегая дипломатическими методами.

После падения римской империи на ее бывшей территории постепенно начинают образовываться многочисленные государства, вступающие между собой в активный диалог. Одним из таких государств стало Вестготское королевство, образованное на территории современной Испании и ставшее первым национальным испанским государством.

Вестготы вели активную внешнеполитическую деятельность и, несмотря на скудность источников по этому периоду, до нас дошли сведения о многочисленных визитах вестготских посланников в близлежащие государства. На заре появления королевства вестготов у них уже существовала система принятия внешнеполитических решений, хотя с точки зрения сегодняшних дней она и выглядит примитивной. В целом внешнеполитический механизм вестготов и их дипломатические методы схожи с общепринятыми в то время моделями во всех «варварских» государствах. Во главе Вестготского королевства стоял Король, который представлял государство и обладал широкими внешнеполитическими полномочиями. Вместе с тем власть его была ограничена и основные решения, такие как объявление войны, заключение мира и союзов с другими странами, решались с учетом мнения представите-

лей народа, главным образом войска, и принимались на Ассамблеях. Внешнеполитические вопросы, не имевшие серьезных последствий, решались лично королем, при чем основными советниками монарха были как духовные, так и светские лица. Представительство же вестготов за рубежом осуществлялось лицами, принадлежавшими к верховной знати страны — магнатами, военачальниками и духовенством.

В период существования Вестготского государства происходит событие, повлиявшее на все дальнейшее развитие испанского общества. Речь идет о принятии вестготскими королями католичества в качестве официальной религии и последующем укреплении связей вестготской Испании с Ватиканом. Данное решение на многие века определило основные направления как внутренней, так и внешней политики страны. Для средневековой дипломатии Испании ориентация на Ватикан имела безусловно положительное значение и явилась своего рода катализатором для совершенствования дипломатии. Заметим, что не только в вестготский период, но и в последующие периоды испанское католичество активно участвовало во внешней политике страны и ее представители нередко выполняли дипломатические функции.

В 711 г. н.э. неожиданно для вестготов на Пиренеи вторглись арабы. Практически вся территория страны перешла под арабский контроль. Кордовский халифат наряду с Константинополем становится одним из центров мировой политики своего времени (IX—X вв.). Дипломаты арабской части Испании не ограничивались контактами с представителями христианской Испании, но находились с миссиями у Карла Великого и у императоров Константинополя, в Ватикане<sup>1</sup>.

Хотя в исследованиях многих ученых отмечается, что период арабских завоеваний является одним из самых драматичных моментов в истории Испании, тем не менее, они же выделяют и ряд положительных аспектов пребывания арабов на полуострове. Дело в том, что арабы обладали сравнительно высоким уровнем науки, культуры и дипломатии. Они уделяли большое внимание использованию дипломатических форм общения. Характерно в этом плане, что во дворце Аль Амбра был построен специальный Посольский зал, предназначенный для переговоров и встреч с посланниками иностранных государств. Известно также, что мавры вскоре после вторжения на полуостров утратили поддержку со стороны государств Северной Африки и были вынуждены сделать главную ставку

<sup>1</sup> Ochoa Brun M. Op. cit. P. 70.

не на военную мощь, а на дипломатические методы сохранения своего влияния в Испании. Вероятно, именно дипломатия, используемая ослабленными арабскими халифатами, позволила им сохраниться до конца XV в., когда они были окончательно разбиты испанцами в ходе Реконкисты.

Реконкиста привела не только к освобождению испанских земель от арабского господства, но и послужила толчком к формированию единого испанского государства в конце XV в., когда католические короли Изабелла и Фердинанд, заключив брак, соединили под единым правлением земли Кастилии и Арагона. Уже в первые годы существования испанского государства Фердинанд смог создать дипломатическую службу, которая на протяжении более века являлась наиболее впечатляющей в Европе<sup>1</sup>. Было бы неправильно полагать, что организация такого непростого института, каким является дипломатическая служба, могла успешно осуществиться в отрыве от имевшегося к тому времени внешнеполитического опыта государств, составляющих Королевство Испании.

Первым испанским постоянным посольством стало представительство при Святом престоле, аккредитованное в Ватикане в 1480 г. (первый постоянный представитель Гонсало де Бедета). За ним последовали постоянные посольства в Англии 1487 г. (первый постоянный посол в Лондоне Родриго Гонсалес де Пуэбла — 1487—1507; после него Гутьер Гомес де Фуэнсалида — 1508—1509 гг.), Венции — 1494 г. (первый постоянный посол Лоренсо Суарес де Фигуероа 1494—1506 гг.), Германской империи — 1493 г. (первый постоянный посол Франциско де Рохас 1493—1496), Португалии — 1490, Франции — 1499 год<sup>2</sup>.

Известно, что задолго до появления практики открытия постоянных посольств в иностранных государствах испанские королевства при необходимости направляли специальные миссии для выполнения конкретных задач. Так, в частности, в 1401 г. для установления контактов с Тамерланом король Кастилии Энрике III направлял специальную миссию в далекую и неизвестную татаро-монгольскую империю<sup>3</sup>.

Однако, развитие дипломатии в Испании в эпоху Возрождения столкнулось с рядом трудностей. В первую очередь в отличие от Италии, где города были расположены близко друг

к другу, Испании приходилось поддерживать связь с гораздо более отдаленными местами. Испанские короли не хотели расходовать много средств на поддержание дипломатического механизма, это на первых этапах функционирования дипломатии приводило к тому, что преимущества, предоставляемые присутствием постоянных посольств за рубежом, не могли быть использованы в полном объеме. В частности, из-за отсутствия развитой курьерской службы корреспонденция из посольств доходила до Испании в течение шести недель, и в большинстве случаев содержащаяся в ней информация при получении была уже устаревшей. Кроме того, постоянные перемещения испанского двора из города в город затрудняли процесс управления посольствами. Зачастую послы просто не получали ответов на свои письма и соответствующих инструкций от короля, оставаясь в полном неведении относительно официальной позиции по самым важным международным проблемам. Послы часто не знали, куда следует направлять почту. Порой подобная неразбериха приводила к потерям важных документов. Имеются примеры того, когда уже в первой половине XVI в. испанцы не могли иногда обнаружить копии международных соглашений, которые имели огромное значение<sup>1</sup>.

Наряду с недостатками в архивном деле, исследователи данного периода испанской дипломатии отмечают и ряд других негативных моментов, в частности, обращается внимание на проявившееся иногда не совсем адекватное отношение двора к своим послам. Необоснованная подозрительность испанских королей приводила к тому, что кроме постоянных послов, в иностранные государства направлялись специальные посланники, в чьи обязанности входила слежка и контроль за работой послов-резидентов. Безусловно, такие действия не могли не приводить к ссорам и спорам между испанскими дипломатами.

Однако постепенно преимущества использования постоянных дипломатических институтов стали для испанской монархии очевидны. С учетом этого, к концу правления Фердинанда был создан орган, отвечающий за внешнеполитические вопросы (подобие министерства иностранных дел), внесены изменения в работу курьерской службы, дипломатам стали больше и, главное, регулярно возмещать текущие расходы, связанные с их деятельностью. Как отмечает Г.Мэтингли, Фердинанд первым перенял итальянскую дипломатическую модель

<sup>1</sup> Mattingly G. The Renaissance Diplomacy. London, 1955. P. 149.

<sup>2</sup> Ochoa Brun M. La diplomacia de la Renacimiento y La diplomacia española // Corona y diplomacia. P. 44. Madrid, Escuela diplomática, 1988.

<sup>3</sup> Ochoa Brun M. Op. cit. P. 23.

<sup>1</sup> Mattingly G. Op. cit. P. 147.



и создал наиболее эффективную дипломатическую службу своего времени<sup>1</sup>.

После смерти Фердинанда, в 1516 г., на испанский престол взошел Карл I. На годы его правления приходится один из самых славных периодов истории Испании. Именно тогда испанское государство стали называть империей, над которой никогда не заходит солнце. Могущество испанской короны достигалось не только военной мощью, но, не в последнюю очередь, и с помощью дипломатического искусства. К важным достижениям испанской дипломатии того периода можно отнести восхождение Карла I в 1519 г. на трон императора Священной Римской Империи, после чего он стал именоваться также императором Карлом V. Таким образом, Испания превратилась в самое большое и могущественное государство Европы.

Карл V умело сочетал военные действия с дипломатическими шагами. В то время он являлся первым монархом, совершившим значительное количество визитов в другие государства — три раза встречался с английским королем Генрихом VIII, три раза с королем Франции Франциском I, два раза с папой Климентом VIII и два раза с Павлом III. Император не боялся находиться при английском дворе в Лондоне (1522 г.) и при французском дворе (1539 г.). Уже в середине XVI в. Карл V осуществляет попытки решить конфликты дипломатическими методами. И это в первую очередь касалось проблемы нидерландских владений Испании. Карл понимал сложность управления столь отдаленными от Испании землями и разработал дипломатический план, заслуживающий внимание. Испанская дипломатия на протяжении долгого периода времени стремилась с помощью династического брака (метода довольно распространенного в эпоху Возрождения) создать союз с Англией и отдать ей нидерландские владения. Хотя этим планам и не суждено было свершиться, тот факт, что Испания стремилась решать все больше проблем мирными средствами, путем переговоров говорит о высоком значении, которое она придавала дипломатии в те далекие годы.

### **Создание центрального внешнеполитического аппарата Испании и ее дипломатическая служба**

Первые постоянные дипломатические представительства Испании появились при Католических королях, о чем говори-

<sup>1</sup> Mattingly G. Op. cit. P. 150.

лось выше. Идея создания центрального внешнеполитического ведомства так же родилась в тот период. В этих целях король Фердинанд создал Секретариат короля, который и стал прототипом министерства иностранных дел. МИД Испании явился самым первым и старейшим институтом в системе государственных органов страны. 24 октября 1529 г. Карл I реформировал Секретариат короля в Секретариат государства. В дальнейшем данный орган несколько раз преобразовывался, делился на несколько министерств и в конце концов в 1626 г. при правлении Филиппа IV получил название Церемониал (Introducción de los Embajadores — дословный перевод Церемониймейстер) (небезынтересно, что управление протокола МИД Испании носит такое название до сих пор).

В годы правления династии Бурбонов, при Филиппе V, 30 ноября 1714 г. было принято решение о создании сравнительно стройной административной структуры министерства, которое получило название Первый Секретариат государства и кабинета, причем такое название сохранялось вплоть до революции 1868 г. Некоторые изменения вносились только в его структуру. Так, королевский декрет от 16 июня 1834 г. учредил Субсекретариат, который сохраняется в качестве подразделения в организационной структуре Министерства до настоящего времени, а 4 марта 1844 г. были учреждены категории Дипломатической карьеры<sup>1</sup>.

В 1868 г. внешнеполитический орган Испании переменивается и получает название Министерства государства (Ministerio de Estado). В 1928 г. произошла унификация дипломатической и консульской служб Испании. В годы гражданской войны на территории, занимаемой франкистскими войсками, создается Министерство иностранных дел (Ministerio de Asuntos Exteriores), и это наименование продолжает использоваться до настоящего момента.

Основные положения функционирования дипломатической кадровой службы<sup>2</sup> были установлены в 1714 г., после учреждения Министерства иностранных дел. Дальнейшая реорганизация дипломатической службы происходила в 1778 г. при Флоридабланко, занимавшем пост Государственного секретаря. Он ввел специализацию дипломатической службы Испании. В середине XIX в. был осуществлен переход испанской

<sup>1</sup> Nunez J. Normativa y actualidad del servicio exterior del estado. CIDOB, Barcelona, 1997. P. 50.

<sup>2</sup> Hamilton K., Langhorne R. The Practice of Diplomacy — Its Evolution, Theory and Administration. London—N. Y., Routledge, 1995. P. 120.



дипломатической службы на французскую модель, введенную во Франции Наполеоном. Начало реформе положил Королевский декрет изданный в 1844 г., согласно которому вводилась конкурсная система приема на дипломатическую службу. Королевский декрет вводил также следующие дипломатические ранги — посла, чрезвычайного посла, полномочного министра, министра-резидента, поверенного в делах, секретарей первого, второго и третьего класса, штатных атташе и атташе, принятых на работу с испытательным сроком (дословный перевод атташе без жалования). Наряду с различиями дипломатических служащих по рангам, королевский декрет 1844 г. закрепил еще один фундаментальный принцип — постепенный должностной рост по иерархической лестнице ведомства, причем должности в ведомстве, за исключением политических назначений, отводились карьерным служащим. Политическими назначениями являлись послы и полномочные министры.

Некоторые изменения в статус о дипломатической службе были внесены королевским декретом 1851 г., согласно которому упразднялись должности ординарных послов и штатных дипломатических атташе, а вместо них устанавливались следующие ранги: посол, полномочный министр первого и второго класса, поверенный в делах, секретарь первого, второго и третьего класса, атташе с испытательным сроком. На службу в Министерство на должность атташе с испытательным сроком принимались лица, прошедшие конкурсы. Для участия в конкурсе необходимо было иметь университетское образование. Однако, уже в следующем 1852 г. был издан новый королевский декрет, который не содержал требований об экзаменах для поступления на службу. В декрете устанавливались академические предметы, по которым поступающий на службу должен был иметь отличные отметки во время учебы в высшем учебном заведении.

Несмотря на то, что в королевских декретах 1844, 1851 и 1852 гг. политическими назначениями могли быть лишь послы и полномочные министры, на практике это положение не соблюдалось. Следующее важное событие в институциональном развитии испанской дипломатии, после которого можно было говорить о появлении современной модели дипломатии в Испании, произошло в 1883 г., когда был принят «Органический закон о Дипломатической Карьере, Консульствах и Переводчиках». В это время Государственным министром Испании был маркиз Вега де Армихо, по настоянию которого и был принят этот закон. В соответствии с новым законом вводились правила конкурсного набора на диплома-

тическую службу и правила продвижения дипломатов по служебной лестнице. В законе закреплялся принцип старшинства, согласно которому для очередного повышения необходимо было проработать на предыдущей должности без изысканий по крайней мере в течение трех лет. В этой связи устанавливался порядок ежегодной публикации списка служащих, их рангов и биографий.

В рассматриваемый период большинство испанских дипломатов были выходцами из высших слоев общества. Это объяснялось, прежде всего, тем, что в соответствии с существовавшими в то время правилами лица, принятые на должность атташе, должны были проработать в этой должности в течение трех, а иногда и шести лет, при этом подразумевалось, что они должны были существовать на собственные средства<sup>1</sup>.

Важным этапом в развитии испанской дипломатии стала реформа ее службы, осуществленная в годы диктатуры Primo de Rivera. В соответствии с декретом правительства от 29 сентября 1928 г. были объединены дипломатическая и консульская службы. До этого консульская служба Испании, организованная в 1870 г., существовала независимо от дипломатической.

В 1932 г. вводятся новые правила и требования для поступающих на дипломатическую службу. Среди них следует отметить обязательное знание иностранных языков (французского и английского). В декрете, изданном в республиканский период, делалась также попытка покончить с системой рекомендаций, которая приводила к тому, что на службу могли быть приняты люди из ограниченного круга лиц. Положения декрета правительства подчеркивали необходимость сделать дипломатическую службу открытой для всех социальных классов<sup>2</sup>.

### Дипломатическая служба в годы режима Франко

На протяжении почти полувека режим Франко, установленный в стране в результате гражданской войны 1936—1939 гг., определял всю ее историю, внутреннее развитие и внешнюю политику. Его влияние, несомненно, отразилось и на эволюции дипломатической службы Испании.

<sup>1</sup> Valdivieso del Real D. La carrera diplomática en España (1939—1990). Ministerio de Asuntos Exteriores, Madrid. P. 30.

<sup>2</sup> Ibid. P. 35.

В годы правления генерала Франко историю испанской дипломатии можно условно подразделить на два этапа (1939—1959 гг., 1959—1975 гг.), которые, в принципе, тесно связаны с внутренней эволюцией политической системы государства.

На первом этапе после прихода Франко к власти серьезные негативные последствия для испанской дипломатической службы имели чистки сотрудников МИДа, проводившиеся на идеологической основе. Для осуществления внешнеполитической линии франкизма новому режиму были необходимы надежные дипломатические кадры. Одним из первых законов, подписанных Франко еще в годы гражданской войны и открывшим путь к беззаконию, явился закон от 21 января 1938 г. В соответствии с данным законом были введены правила проверки лояльности служащих Министерства иностранных дел новому режиму. С этой целью учреждался Трибунал, подчинявшийся Секретариату международных отношений (внешней политики) МИДа и лично главе государства. В функции трибунала входили проверка и отбор сотрудников центрального аппарата МИДа Испании<sup>1</sup> и его загранучреждений. Под действие закона попали и были уволены со службы многие прогрессивно мыслящие и талантливые испанские дипломаты.

В первые годы франкизма, оставаясь главным внешнеполитическим органом страны, МИД продолжал играть значительную роль во внешнеполитическом механизме Испании, хотя его влияние на формирование внешнеполитического курса страны ограничивалось. Эта тенденция нашла отражение уже в законе от 30 января 1938 г.<sup>2</sup> В нем основные задачи министерства сводились к вопросам проведения внешней политики в жизнь, осуществления протокола и поддержания отношений со Святым Престолом.

Изменения в структуре МИД Испании были произведены только после опубликования Декрета от 16 декабря 1942 г.<sup>3</sup> Декрет предусматривал реорганизацию министерства и введение новой организационной структуры. Согласно Декрету центральными органами министерства являлись Субсекретариат, три главных управления (Внешней политики, Экономической политики и Общих вопросов), отдел Протокола и Дипломатический кабинет, а также Центральный отдел безопасности (Статья 1).

<sup>1</sup> BOE № 467, 31.1.1938.

<sup>2</sup> Boletín Oficial del Estado. n 467, Burgos, 31 enero 1938. P. 5514.

<sup>3</sup> Boletín Oficial del Estado. n 294, Madrid, 21 octubre 1942. P. 8386.

В Главное управление внешней политики включались как территориальные, так и функциональные подразделения — отделы Европы, стран Латинской Америки и Азии, а также отделы Прессы, Паспортов и Культурных отношений (Статья 2).

В обязанности Главного управления экономической политики входило ведение переговоров при заключении государственных коммерческих соглашений, а также руководство деятельностью отделов, занимающихся внешней торговлей (Статья 3).

В Главное управление по общим вопросам входили: юридический отдел, отдел персонала, отдел шифров и общего регистра министерства (Статья 4).

Отдел Протокола отвечал за работу министерства как с испанскими посольствами и представительствами за рубежом, так и с иностранными дипломатическими и консульскими учреждениями, аккредитованными в Испании. Руководство отделом осуществлял Первый церемониймейстер (Статья 5).

Дипломатический кабинет выполнял функции обычного органа, отвечающего за связь министерства с Главами дипломатических миссий.

В 1942 г. был опубликован еще один декрет, оказавший значительное влияние на деятельность МИДа и его кадровый состав. Согласно данному декрету была организована дипломатическая школа Испании, в чьи обязанности входила подготовка дипломатических кадров для МИДа Испании.

Следующим шагом в реорганизации дипломатической службы франкистской Испании явился Декрет 31 декабря 1945 г. В соответствии с данным декретом организационная структура министерства<sup>1</sup> была расширена и выглядела следующим образом:

- Субсекретариат
- Главное управление внешней политики
- Главное управление экономической политики
- Главное управление внутреннего режима
- Службы Канцелярии, Протокола и Приказов
- Дипломатический кабинет
- Дипломатическая школа.

Кроме этого в подчинении министра иностранных дел находились:

- Институт испанской культуры
- Главный совет представительств
- Хунта по культурным связям
- Отдел дипломатической информации

<sup>1</sup> Boletín Oficial del Estado. Madrid, 2 enero 1942.

- Международный юридический отдел
- Адвокатура государства.

В 1949 г. к вышеуказанной структуре министерства добавляется Генеральное управление консульских сношений, заменившее Отдел по административным вопросам, входивший в Генеральное управление внутреннего режима.

В 1950-е гг. структура министерства, определенная Декретом 1945 г., претерпела незначительные изменения. В 1951 г., в частности, была проведена реорганизация Генерального управления внешней политики, в 1953 г. изменялось положение о Хунте по культурным связям, а в 1958 г. — структура Отдела дипломатической информации.

В ходе первого этапа развития режима Франко Испания представляла собой закрытую и сильно идеологизированную страну. Это не могло не сказываться, как на внешнеполитическом курсе государства, так и на структуре, задачах и функциях Министерства иностранных дел. Было серьезно ограничено участие Испании в многосторонней дипломатии. В этом плане характерен тот факт, что на протяжении 10 послевоенных лет Испания не являлась членом ООН и не поддерживала дипломатические отношения с рядом государств, обладавших в различных регионах мира заметным политическим весом (в Европе — СССР, страны Варшавского договора, в Америке — Мексика).

К концу 50-х годов из-за серьезных ошибок военных, занимавших многие ключевые руководящие посты в государстве, в Испании назрел глубокий социально-экономический кризис. Это вынудило Франко пойти на серьезные изменения в правительстве и корректировку своего политического и экономического курса. В правительство пришли новые министры — технократы, проповедовавшие либеральные экономические взгляды.

Портфель министра иностранных дел получил Фернандо Мариа Кастиелла, профессор международного права и автор книги «Возрождение Испании», которая из-за своей агрессивной направленности вызвала в свое время много отрицательных отзывов со стороны представителей европейских стран. Небезынтересен в этом плане и тот факт, что именно публикация данной книги послужила поводом для английского правительства отклонить кандидатуру Кастиеллы на пост посла Испании в Великобритании.

Вместе с тем, Кастиелла был опытным дипломатом. До того он работал послом в Перу, а затем при Святом Престоле в период подписания Испанией Конкордата с Ватиканом. Основной задачей нового министра иностранных дел являлся

поиск путей к улучшению имиджа Испании на международной арене и нормализация ее двусторонних отношений с другими странами.

Следует признать, что на этот период и приходится активизация деятельности испанской дипломатии, выразившаяся, в частности, в организации значительного количества визитов на различных уровнях как испанских руководителей за рубежом, так и иностранных в Испанию. Среди них особое значение имел первый визит президента США Эйзенхауэра в Мадрид в декабре 1959 г. Данный визит не был продолжительным, но он, несомненно, сыграл важную роль в улучшении испано-американских отношений и оказал серьезную поддержку режиму Франко на международной арене.

Именно в это время, стремясь поднять имидж страны за рубежом, испанская дипломатия выдвинула новый девиз для внешнего употребления, который гласил — «Испания другая» («España es diferente»). Данный девиз стал центральной идеей программы, направленной на популяризацию Испании в других странах и создание благоприятного общественного мнения о ней в мире.

В 60—70-е годы в Испании велась дискуссия относительно выбора главного направления внешней политики страны. На первый план выходит Европа. Это обуславливалось рядом факторов. Во-первых, покончив с политикой автаркии, Испания стала успешно расширять торгово-экономические связи с европейскими государствами. Заметно увеличивается объем торговли с ними. Кроме того, в этот период сама Европа начинает играть более весомую роль на международной арене. Появляются региональные организации, призванные отстаивать общеевропейские интересы и укреплять единство европейских стран. Исходя из данной концепции, Европа также поворачивается в сторону Испании. Подтверждением этого может служить тот факт, что 9 февраля 1962 г. посол Испании в Брюсселе официально вручил Председателю Совета министров Европейского Экономического Сообщества письмо министра иностранных дел Испании, в котором он от лица правительства страны предложил начать переговоры о возможности вступления Испании в Сообщество<sup>1</sup>. Стали налаживаться связи испанских парламентариев с коллегами из европейских стран, в частности, контакты по линии Совета Европы, которые значительно расширились после приема Испании в 1976 г. в эту организацию.

<sup>1</sup> Espadas Manuel. Op. cit. P. 237.



К началу 70-х годов структура, методы работы и функции МИД страны приводятся в соответствие с новым видением внешней политики и нового места Испании в системе международных отношений.

В феврале 1970 г. публикуется декрет, в соответствии с которым учреждается новая организационная структура МИД Испании. Вместо Субсекретариата внешней политики было образовано Генеральное управление внешней политики, которому передавались ряд отделов и функций упраздненного Субсекретариата. Кроме того, были созданы Генеральное управление международного технического сотрудничества и Генеральное управление по международным экономическим отношениям. В функции последнего входило изучение, анализ финансово-экономических проблем и разработка внешнеэкономической политики. Учреждение новых подразделений, которые должны были заниматься вопросами экономического и научно-технического сотрудничества с другими государствами, свидетельствовало о расширении функций и задач, стоящих перед Министерством иностранных дел Испании.

Важную роль в повышении значимости МИДа в системе органов государственного управления Испании сыграл Лопес Браво, являвшийся в тот период министром иностранных дел страны. Он не боялся идти на конфликт с другими министерствами, отбирая у них ряд функций и расширяя за счет этого полномочия МИДа. Своей активной деятельностью, направленной на реформирование министерства, поднятие его роли в разработке и реализации внешней политики государства, министр добивался также улучшения имиджа Испании на международной арене.

Характерно, что именно в 70-е годы наблюдались попытки добиться отказа Испании от односторонней внешнеполитической ориентации на США. Это проявлялось, прежде всего, в расширении сотрудничества и контактов на различных уровнях с традиционными партнерами Испании (странами Европы, Северной Африки и Латинской Америки). В этот период предпринимались и дипломатические шаги по установлению контактов между Испанией и СССР, а также другими социалистическими странами<sup>1</sup>. В 1970 г. удалось организовать, под благовидным предлогом, встречу министра иностранных дел Испании с заместителем министра иностранных дел СССР. Встреча состоялась в московском аэропорту, после того, как

самолет с испанским министром на борту, пролетая над территорией Советского Союза, совершил «вынужденную» посадку в Москве. В том же 1970 г. в Нью-Йорке в рамках работы ГА ООН прошла встреча министров иностранных дел двух государств<sup>1</sup>. Эти контакты и переговоры привели к подписанию в 1972 г. советско-испанского торгового соглашения, открывшего путь к постепенной нормализации двусторонних отношений, однако это произошло уже после ухода с политической арены диктатора Франко.

\* \* \*

Анализ эволюции дипломатической службы Испании в период правления Франко дает основание сделать следующие выводы. В первый период господства франкизма роль Министерства иностранных дел рассматривалась как второстепенная, принятие внешнеполитических решений проходило практически без участия МИД Испании. Одновременно, на испанские консульства в иностранных государствах были возложены фактически полицейские функции — в их обязанности входило установление контроля за жизнью и деятельностью испанских общин за рубежом. Контроль осуществлялся посредством обязательной регистрации граждан в консульских учреждениях. В этих целях использовался также процесс выдачи паспортов, справок о гражданстве, виз и иных документов, особое внимание при всем этом уделялось контролю за выполнением гражданами Испании закона о всеобщей воинской повинности.

Роль и место МИД в системе государственных органов управления Испании изменялись по мере либерализации режима. На втором этапе дипломатическому ведомству были предоставлены более широкие полномочия, хотя и ограниченные идеологическими рамками.

### Дипломатическая служба Испании в постфранкистский период

Падение франкистского режима и переход к демократии коренным образом меняют политическую обстановку в Испании. В короткие сроки была разработана и в 1978 г. принята новая Конституция страны, согласно которой Испания становится парламентской монархией. Главой государства по кон-

<sup>1</sup> См. подробнее: Лубинин Ю. В. Амбахадор! Амбахадор! Записки посла в Испании. М., 1999. С. 8—16.

<sup>1</sup> Luis Suarez Fernández. Franco y la URSS. RIALP. Madrid, 1987. P. 120.



ститутции считается король. Однако монарх ограничен в своих правах, ему отводится символическая роль — он царствует, но не правит. Основная полнота власти сосредоточена в руках правительства Испании, Генеральных кортесов и Конституционного Суда.

Внутриполитическое устройство Испании, появившееся в результате принятия новой конституции, обусловило внесение изменений в систему государственного управления в целом, включая дипломатическую службу страны. В преамбуле к Королевскому декрету 949/1979 отмечается, что проведение внешней политики Испании требует модифицировать организационную структуру МИД<sup>1</sup>. Принципиально новым в декрете Короля явилось признание необходимости проведения изменений, которые соответствовали бы новому демократическому устройству Испании. Особое значение в декрете придается тому, чтобы руководящие органы Министерства иностранных дел уделяли больше внимания и в большей степени сотрудничали с парламентом страны, который согласно новой конституции получил право «контроля за деятельностью внешнеполитических органов страны»<sup>2</sup>.

Демократические преобразования в стране, выразившиеся не только в усилении парламентского влияния, но и появлении других форм участия общества в осуществлении контроля за внешней политикой, проводимой правительством, обусловили создание нового органа — Секретариата государства по внешней политике, призванного оказывать содействие руководящим органам Министерства в деле реализации возложенных на них функций.

В соответствии с вышеупомянутым Королевским декретом, задачи МИД Испании сводятся к следующим основным направлениям:

1. Планировать, направлять и осуществлять внешнюю политику государства.
2. Поддерживать и расширять отношения с другими государствами и международными организациями.
3. Защищать интересы Испании за рубежом.
4. Осуществлять эффективную политику по защите граждан Испании за рубежом.
5. Координировать деятельность испанских министерств и ведомств по обеспечению единой внешней политики в отно-

<sup>1</sup> Boletín Oficial del Estado. Madrid. 1.5.1979.

<sup>2</sup> Ibid.

шениях с зарубежными странами и международными организациями.

По новой конституции, на МИД Испании были возложены функции, присущие внешнеполитическому ведомству в демократическом обществе. В первую очередь это относится к проведению публичной политики. Внешняя политика стала являться предметом обсуждения во всем обществе, а не только в узком кругу «избранных» политиков. По Конституции значительными полномочиями во внешнеполитической сфере стали обладать и представительские, и судебные органы власти. В соответствии с этим в МИД Испании учреждаются специальные подразделения, в чьи функции входит разъяснение официальной позиции правительства по внешнеполитическим вопросам в парламенте и в средствах массовой информации. Была усилена работа и традиционных департаментов МИД Испании в сфере публичной дипломатии. Так, Отделу дипломатической информации поручено ежегодно публиковать сборник документов по внешней политике Испании, в котором помещаются выступления короля, председателя правительства и министра иностранных дел, касающиеся внешнеполитической деятельности Испании.

Важной новой сферой деятельности испанского МИД стала координация внешнеполитических действий центрального правительства с правительствами Автономных областей Испании, которые получили по конституции широкие полномочия во внешнеполитической области. Тенденция вовлечения испанских регионов во внешнеполитическую деятельность еще больше усилилась в 1990-е гг., в связи с процессами глобализации, а также развитием политических механизмов в рамках ЕС. Подписав Маастрихтские и Амстердамские соглашения, Испания приняла на себя обязательства по развитию межрегионального сотрудничества в рамках Союза. Значительно увеличенная по Амстердамскому соглашению компетенция Комитета регионов предоставляет новые возможности для испанских регионов, что в свою очередь еще острее ставит вопрос о необходимости согласования внешнеполитических мероприятий, проводимых центральными и региональными правительствами. В целях координации деятельности за рубежом, в конце 1990-х в результате долгих и тяжелых переговоров была создана Межминистерская комиссия, в деятельности которой участвуют представители центрального и региональных правительств. Комиссия призвана согласовывать позицию Испании по вопросам международной политики, вырабатывать совместные действия на международной

арене, в целом, и в рамках процесса европейской интеграции, в частности.

В последней четверти XX в., наряду с традиционными направлениями деятельности МИД, все большую значимость начинают приобретать новые — защита прав человека, охрана окружающей среды, содействие экономическому развитию бедных стран, борьба с проявлениями терроризма и экстремизма, борьба с голодом и нищетой и ряд других. Все это также приводило к расширению деятельности министерства иностранных дел и созданию новых подразделений в его рамках.

Уже в первые годы постфранкистского периода перед Испанией встал вопрос о необходимости нормализации ее двусторонних отношений с рядом стран мира, в том числе с СССР и другими восточно-европейскими государствами. Этот процесс потребовал от руководства МИД Испании не только открыть новые дипломатические и консульские учреждения за рубежом, но и создать целый ряд территориальных отделов в министерстве.

Остановимся на основных преобразованиях, происходивших в Министерстве иностранных дел Испании во второй половине 70-х — 90-е годы.

В апреле 1976 г. в Министерстве иностранных дел, в соответствии с Декретом 804/1976, была проведена первая, после падения режима Франко, реорганизация министерства<sup>1</sup>. Основной задачей реорганизации явилось укрепление руководящих органов министерства и оживление деятельности Общих политических управлений, однако, при этом сама организационная структура министерства не была расширена. В соответствии с Декретом были, в частности, пересмотрены функции Общих Управлений внешней политики по делам Европы и Атлантическим вопросам, Североатлантического и Тихоокеанского. Кроме того, с целью исключения дублирования функций Дипломатический и Технический кабинеты, подчиненные непосредственно министру, были объединены в один, получивший название Кабинет министра. Наряду с этим, была проведена реорганизация Генерального технического секретариата. В преамбуле к декрету от 2 апреля 1976 г. особое внимание уделялось налаживанию большего взаимодействия между функциональными и территориальными подразделениями министерства и повышению роли руководящих органов министерства в определении внешней политики страны<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Boletín Oficial del Estado, Madrid, 20.4.1976.

<sup>2</sup> Ibid.

Единственным органом, созданным в результате реорганизации 1976 г., стало Общее управление по делам Экваториальной Гвинеи (до 1975 г. Экваториальная Гвинея была испанской колонией), в обязанности которого, помимо стандартных функций, выполняемых территориальным подразделением, входило распределение помощи этой стране.

Декрет 1976 г., устанавливавший структуру министерства до уровня управлений, был дополнен в 1977 г. распоряжением от 26 января, которое расписывало структуру МИД до уровня отдела.

В том же 1977 г. происходят изменения в организационной структуре отдельных подразделений министерства. В частности, изменения затронули Комиссию по публикациям, Верховный Совет по внешней политике, Министерскую комиссию по информатике, Переводческий отдел.

В 1978—1979 гг., после принятия новой конституции, происходят более существенные преобразования в структуре министерства. Во-первых, учитывая значительное повышение в мире роли многосторонней дипломатии, была изменена структура Общего управления международных организаций и конференций.

Во-вторых, в рамках министерства создается Секретариат по связям с Европейским Сообществом. Безусловно, такой шаг был продиктован стремлением руководства Испании ускорить процесс интеграции страны в ЕЭС. Первые годы переговоров по вопросу об интеграции показали необходимость большей координации различных подразделений, вовлеченных в переговорный процесс. Это и обусловило создание единого органа, отвечающего за выработку согласованных действий в рамках переговорного процесса. После вступления Испании в ЕЭС в 1985 г., в соответствии с декретом от 28 августа того года, Секретариат по связям с Европейским Сообществом становится Государственным секретариатом по вопросам Европейского Сообщества. Создается также Государственный секретариат по международному сотрудничеству и проблемам Иberoамерики. Данная структура с небольшими изменениями, не носящими принципиального характера, сохранялась на протяжении 10 лет.

Решение Правительства Испании о вступлении страны в НАТО также сказалось на дальнейшем расширении структуры МИДа. В 1982 г. после указанного события в рамках министерства создается Общее управление по вопросам безопасности и разоружения.

Таким образом, в ходе всех упомянутых преобразований сформировалась следующая структура Министерства ино-

странных дел Испании: Министр иностранных дел, в аппарат которого входит Кабинет министра, Управление дипломатической информации, специальный Кабинет анализа и прогнозирования внешней политики и Высшего Совета Министерства иностранных дел. Напрямую министру подчинены два Государственных Секретариата — Секретариат внешней политики и Европейского Союза (СВПЕС) и Секретариат по Международному Сотрудничеству и проблемам Иberoамерики (СМСИ). СВПЕСу подчиняются посол специальной миссии по вопросам внешней политики и общей безопасности, функциональные подразделения министерства — общие управления по техническим вопросам Европейского союза, ООН, безопасности и разоружения, а также географические подразделения — общие управления Европы и Северной Америки, Африки, Азии и Тихоокеанского региона, Иberoамерики. СМСИ подчиняются Общее управление экономических отношений и Общее управление по связям в области науки и культуры. В структуру министерства входят также два органа, имеющие автономный характер: 1) Агентство Испании по международному сотрудничеству, которому подчинены два общих управления — одно по вопросам сотрудничества со странами Иberoамерики, второе — с арабскими странами; 2) Институт Сервантеса, приписанный к министерству.

Увеличение полномочий новых функциональных подразделений министерства повлекло за собой сужение рамок деятельности традиционных общих управлений МИДа. В существующих организационных структурах министерства как экономические вопросы, так и вопросы сотрудничества в области культуры входили в зону ответственности Субсекретариата, а вопросы, связанные с Европейским Союзом были в компетенции Общего управления по внешней политике.

Однако в настоящее время, несмотря на перераспределение компетенций и полномочий в рамках министерства, Субсекретариат продолжает контролировать значительное количество различных вопросов: так в сфере его компетенции находятся не только все вопросы деятельности центральных служб (протокол и внешняя политика), но также проблематика работы органов, связывающих его с остальными подразделениями министерства (Главный технический Секретариат, Юридический отдел и консульская служба), а также Дипломатическая школа, Отдел международного права, Экономический отдел, Главная инспекционная служба и Бюджетный отдел.

В рамках Министерства иностранных дел действует также целый ряд различных комиссий: комиссия по вознаграждениям, комиссия по информатике, кадровая комиссия (в работе

которой участвуют профсоюзы), а также комиссия по дипломатической службе. Все Комиссии возглавляются субсекретарями. Министерство иностранных дел также участвует в работе основных межминистерских или национальных комиссий, в компетенцию которых входят вопросы той или иной сферы международной политики. Председателями многих из этих комиссий являются представители министерства. Среди них следует упомянуть комиссии в области международной воздушной политики и международного мореплавания, Комиссию по вопросам границ и пограничных рек с Францией и Португалией, Комиссию по процедуре и координации действий Испании по защите государственных интересов в Трибунале Европейского союза, комиссии по выполнению Уставов автономных областей, сотрудничества с ЮНЕСКО и др.

В 2000 г. Центральный аппарат МИД Испании насчитывал 250 чел. оперативно-дипломатического состава и 979 чел. административно-технического состава. В загранучреждениях министерства работают 450 чел. оперативно-дипломатического состава и 618 чел. административно-технического состава (данные не включают испанских дипломатов в ранге послов, числящихся в штате на действительной службе и по резерву, а также персонал организаций, не входящих в систему МИДа, например, Института «Сервантеса», Совета по образованию и др.). Своих сотрудников в посольствах Испании за рубежом имеют и некоторые отраслевые министерства (Министерство экономики и финансов, Министерство культуры и науки и др.).

На 31 декабря 1995 г. Испания имела дипломатические отношения со 177 странами. В 93 из них работали посольства или представительства. Испания установила дипломатические отношения со всеми бывшими республиками СССР, кроме Таджикистана. Испанский посол в Москве является по совместительству послом в Монголии, Армении, Азербайджане, Белоруссии, Грузии, Казахстане, Киргизии, Молдавии, Туркменистане и Узбекистане. Посол Испании в Хельсинки работает по совместительству послом в Эстонии. Испанский посол в Стокгольме представляет по совместительству свою страну в Литве.

Испания принимает участие в работе 103 международных организаций и конференций и имеет постоянные представительства при ООН, ЕС, Совете Европы, НАТО, ОАГ, ФАО, ЮНЕСКО, МОТ, ОЭСР, ЗЕС, Святом Престоле, Мальтийском ордене, а также при международных организациях в Женеве и Вене.



Испанская дипломатическая служба по праву занимает одно из самых видных мест среди дипломатических служб государств мира. История ее становления насчитывает не одно столетие. Испания стала одним из первых европейских государств, перешедших на так называемую итальянскую дипломатическую модель, ставшую прообразом современной дипломатии.

В дальнейшие годы испанская дипломатическая служба продолжала стремиться использовать те организационные формы и методы работы, которые соответствовали требованиям той или иной исторической эпохи.

В последней четверти XX в., после ликвидации фашизма в стране, Испания, в том числе и благодаря своей активной дипломатической деятельности, смогла в относительно короткие сроки вернуться в «большую» мировую и европейскую политику. Испанской дипломатической службе удалось довольно успешно адаптироваться, как к новым внутренним, так и внешним реалиям. МИД Испании стал одним из наиболее влиятельных внешнеполитических ведомств мира. Это подтверждается в частности тем, что значительное количество испанских дипломатов были выдвинуты на ключевые посты в международных организациях, а Хавьер Солана, министр иностранных дел Испании в правительстве Ф. Гонсалеса, отвечает в настоящее время за внешнюю и оборонную политику Евросоюза.

#### Рекомендуемая литература

1. Дубинин Ю. В. Амбахадор! Амбахадор! Записки посла в Испании. М., 1999.
2. Ochoa Brun M. Historia de la diplomacia española. V. 1. MAE, Madrid, 1991; Antonio Dominguez Ortiz: España. Tres milenios de Historia. Marcial Pons, Madrid, 2000.
3. Ochoa Brun M. La diplomacia de la Renacimiento y La diplomacia española. Madrid, Escuela diplomática, 1988.
4. Nunez Jesus. Normativa y actualidad del servicio exterior del estado. CIDOB, Barcelona, 1997.
5. Langhorne H. R. The practice of Diplomacy — Its Evolution, Theory and Administration. London—N.Y., Real R. La carrera diplomática en España (1939—1990). Ministerio de Asuntos Exteriores, Madrid Routledge, 1995.
6. Valdivieso del Real R. La carrera diplomática en España (1939—1990). Ministerio de Asuntos Exteriores, Madrid.
7. Luis Suarez Fernandez. Franco y la URSS. RIALP, Madrid, 1987.

## ДИПЛОМАТИЧЕСКАЯ СЛУЖБА СЛОВАЦКОЙ РЕСПУБЛИКИ

На организацию дипломатической работы любого государства влияют общие закономерности развития дипломатии как инструмента реализации внешнеполитических интересов, государственно-политического устройства, самооценка и реальная роль страны в системе международных отношений, активность и разветвленность ее межгосударственных связей, также как и особенности исторического развития государства.

Для понимания специфики политической и дипломатической жизни сегодняшней Словацкой Республики необходимо учитывать некоторые факты из истории этой страны.

#### Становление словацкой дипломатической службы

Словацкая Республика — государство очень молодое. На карте Европы оно появилось только 1 января 1993 г. Словацкий народ прошел длинный и сложный путь, пока сформировал свое независимое государство.

В силу этого у словаков никогда не было дипломатической службы. В современном понимании она стала формироваться только в конце 80-х годов, когда изменилась вся международно-политическая обстановка на европейском континенте, да и во всем мире. Кардинально изменился политический облик Центральной и Восточной Европы, в результате чего в конце 80-х — начале 90-х годов на карте этого региона появились новые государства.

В Чешской и Словацкой Федеративной Республике (ЧСФР) о разделе, как о возможном решении ее дальнейшей судьбы, вначале не было и речи. Цель переговоров заключалась в том, чтобы найти такую форму сосуществования данных народов в составе федерации, которая удовлетворила бы национальные устремления обеих сторон, и одновременно обеспечить нормальное функционирование государства. Однако переговоры зашли в тупик<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> См. подробнее: Stein E. Czecho/Slovakia: Ethnic conflict, constitutional fissure, negotiated breakup. Michigan, 1997.



В конце июля 1992 г. участники переговоров достигли договоренности о том, что ЧСФР будет разделена на два суверенных государства — Чешскую Республику и Словацкую Республику, которые заключат между собой ряд международных договоров, устанавливающих порядок их взаимоотношений и сотрудничества.

В соответствии с законом «О разделении Чешской и Словацкой Федеративной Республики», принятым Федеральным Собранием 25 ноября 1992 г. непосредственно перед его роспуском, 31 декабря 1992 г. ЧСФР прекратила свое существование и все ее полномочия перешли к Чешской Республике и к Словацкой Республике.

«Бархатный развод», как принято называть разделение ЧСФР, был осуществлен без какого бы то ни было насилия, в строгом соответствии с достигнутыми договоренностями. Этот факт оказал большое влияние на восприятие Чешской и Словацкой Республик другими государствами и международными организациями, на ход их интеграции в соответствующие структуры.

На карте Европы появилось новое государство — Словацкая Республика. Конституция СР устанавливает, что ее высшим законодательным органом является Национальный Совет (Словакия относится к малому числу стран с однопалатным парламентом), высшим исполнительным органом — Правительством СР, в состав которого входят премьер-министр, главы всех ведомств и заместители председателя правительства, специально назначенные главой государства — президентом СР. В систему высших государственных органов входят также Конституционный и Верховный суды СР. В формировании единой государственной политики СР принимают участие и отдельные министерства, выполняющие государственную службу в соответствии с законом № 453/1992 Собрания законов СР об организации министерств и других органов государственной службы<sup>1</sup>.

Органами, отвечающими за реализацию внешней политики Словацкой Республики являются глава государства, правительство, парламент и министерство иностранных дел. В ст. 102 гл. 6 Конституции СР зафиксировано, что президент представляет республику в международных отношениях, ведет переговоры и подписывает международные договоры, ратификационные грамоты, принимает верительные и отзывные гра-

<sup>1</sup> См.: Posluch M., Cibulka L. *tátne právo Slovenskej republiky*. Bratislava, 2001. S. 156—157.

моты аккредитуемых при нем дипломатических представителей и представителей международных организаций, принимает окончательное решение о назначениях послов СР, объявляет войну и заключает мир.

Ст. 119 гл. 6 Конституции установлено, что правительство СР принимает решения в важнейших вопросах внешней политики и несет ответственность за ее реализацию, ведет переговоры о международных договорах, на заключение которых оно уполномочено президентом. В соответствии со ст. 86 гл. 5 Конституции Словацкой Республики к ведению парламента относятся одобрение или отмена соглашения о союзных отношениях СР с другим государством, ратификация международных договоров о правах и свободах человека, международных договоров военного и экономического характера и договоров, на основе которых СР становится государством — членом международных организаций. Парламент также решает вопрос об использовании Вооруженных сил Словацкой Республики за пределами ее территории и о возможности присутствия иностранных вооруженных сил на территории Словакии<sup>1</sup>.

Центральным органом государственной службы СР, отвечающим за реализацию ее внешней политики является Министерство иностранных дел. Оно обеспечивает:

- защиту и продвижение интересов Словацкой Республики и ее граждан за рубежом;
- представительство органов власти СР за рубежом;
- связи с органами других государств и их представительств в Словакии;
- подготовку, координацию переговоров, заключение, ратификацию и имплементацию международных договоров;
- деятельность дипломатических представительств СР в других странах и при международных организациях и т.д.<sup>2</sup>

С 1 января 1993 г. суверенным государством, Словацкая Республика, как и Чешская Республика, унаследовала обязательства по всем международным договорам ЧСФР. Эти обязательства определили внешнеполитическую ориентацию Словакии еще до того, как она появилась на карте Европы. Главным приоритетом страны стала полная интеграция в сообщество западно-европейских государств и обеспечение таким об-

<sup>1</sup> <http://www.nsf.sk> Zákony. Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. ako vyplýva zo zmien a doplnení vykonaných ústavným zákonom č. 9/1999 Z.z. a ústavným zákonom č. 90/2001 Z.z. (úplné znenie vyhlásené pod č. 135/2001 Z.z.)

<sup>2</sup> См.: Bystrický I. *Základy diplomacie*. Bratislava, 2000. S. 23—24.

разом безопасности и благоприятных условий развития, основанного на принципах демократии.

Словацкой Республике постепенно удалось найти свое место в международном сообществе. 1 января 1993 г. она стала членом ОБСЕ, 19 января 1993 г. — членом Организации Объединенных Наций, 9 февраля — членом ЮНЕСКО, 12 апреля того же года — членом Межпарламентской ассамблеи Европы, а 30 июня 1993 г. — членом Совета Европы.

Первой причиной достаточно быстрого и успешного процесса международного признания Словакии стало то, что СР объявила себя государством — преемником бывшей Чешской и Словацкой Федеративной Республики, а не преемником послевоенной Словацкой Республики, вследствие чего у СР возникли бы серьезные международно-правовые проблемы<sup>1</sup>.

Кроме того, на международные позиции двух республик положительно повлиял мирный характер их «развода». Разделение государства произошло бесконфликтным путем, строго в соответствии с подписанными договорами, благодаря чему Чехословакия не стала эпицентром конфликта, создающего угрозу региональному миру и стабильности. Словакия и Чехия, таким образом, предстали перед лицом европейского общественного мнения как государства зрелые, развитые, готовые идти на компромиссы и способные решать любую проблему за столом переговоров, что, несомненно, явилось существенным преимуществом в процессе интеграции обеих республик в европейские структуры.

Поскольку в странах — преемниках бывшей Чехословакии в связи с разделением не возникла конфликтная ситуация, они быстро смогли сконцентрировать все свои силы на решении не только многочисленных внутривнутриполитических и экономических проблем, но и на внешнеполитических, прежде всего, связанных с интеграцией в Европейский союз и НАТО.

Но и в благоприятных условиях Словацкая Республика готовилась к комплексным и сложным процессам, которые требовали настойчивых, целенаправленных усилий и продуманного порядка их осуществления. Словакия должна была предпринять шаги, направленные в первую очередь на создание необходимых институциональных, административных и кадровых ресурсов.

Все эти вопросы предстояло решать и главному внешнеполитическому ведомству Словакии — Министерству иностранных дел. МИД Словацкой Республики, так же как и остальные министерства, формально возник 1 января 1993 г., но подготовка к его созданию велась уже в начале переговорного процесса о разделении Федеративной республики.

Оценивая деятельность Министерства иностранных дел СР, нужно принимать во внимание очень важное обстоятельство: у Словакии не было долголетней традиции проведения внешней политики, которая является неотъемлемым атрибутом независимого государства. Опыт в данной области практически отсутствовал.

Несмотря на связанные с этим обстоятельством трудности, внешнеполитическому ведомству необходимо было решить три важнейшие задачи: сформулировать программу своих дальнейших действий, добиться международного дипломатического признания Словацкой Республики, а также обеспечить институциональные, административные и кадровые ресурсы внешней политики СР.

Сразу после обретения суверенитета СР заявила о том, что приоритетной целью ее внешней политики является вступление в Евросоюз и в НАТО. Руководство страны считало, что, не присоединившись к этим структурам, страна осталась бы на периферии Европы. Дальнейшее развитие европейского континента в значительной мере зависит от способности государства выработать общую шкалу ценностей. Руководство Словацкой Республики понимало, что, став членом Евросоюза, страна подтвердит свою принадлежность к числу наиболее развитых государств и реализует свое стремление к равноправному членству в структурах, в рамках которых вырабатываются направления решений насущных проблем сегодняшнего мира. Словакия ожидает, что членство в Евросоюзе и НАТО станет гарантией безопасного, демократического, основанного на принципах правового государства развития. Поэтому став самостоятельным государством, Словакия сразу же выразила готовность выполнить все условия, необходимые для вступления в вышеперечисленные структуры.

В дипломатических нотах, которые правительство Словацкой Республики направило правительствам других стран, декларировалось желание следовать существующим международно-правовым нормам, внести вклад в процесс разоружения, укрепить демократический режим, обеспечить соблюдение

<sup>1</sup> См. подробнее: Duleba A. Slovenská zahraničná politika — bilancia iestích rokov a perspektívy zmeny // Mezinárodní vztahy. 1999. № 1. S. 37.

прав человека и национальных меньшинств в самой Словацкой Республике<sup>1</sup>. Благодаря такой позиции и наличию вышеупомянутых факторов, уже к 1 мая 1993 г. Словакия добилась дипломатического признания со стороны 99 стран мира.

Таким образом, Словацкая Республика успешно справилась с двумя важнейшими внешнеполитическими задачами: сформулировала свои цели, добилась международного признания, а также стала членом важнейших международных организаций и, несмотря на свою молодость, добилась такого же международного статуса, каким обладали ее соседи — Польша, Чехия и Венгрия, имевшие большой внешнеполитический опыт.

Но, к сожалению, Словакии не удалось избежать всех проблем, связанных с институциональным, административным и кадровым обеспечением деятельности Министерства иностранных дел.

МИД СР возник на базе Министерства международных отношений Словацкой Республики, которое было сформировано еще в 1990 г. в результате разделения компетенций в рамках ведомств ЧСФР. Его деятельность в 1990—1993 гг. была ориентирована скорее на развитие культурных и региональных отношений, нежели на сотрудничество с правительствами других государств, и координировалась федеральным Министерством иностранных дел ЧСФР в Праге. 1 января 1993 г. Министерство международных отношений СР трансформировалось в Министерство иностранных дел, которое с данного момента отвечало за реализацию внешней политики Словацкой Республики как самостоятельного и независимого государства.

Словацкая Республика оказалась в менее выгодном положении, чем Чехия. В столице Чехословакии Праге находились все центральные государственные органы, были сосредоточены все ведомства, располагавшие штатом высококвалифицированных специалистов и современным техническим оснащением. После разделения Чехословакии имущество этого федеративного государства было поделено в соотношении 2:1 между ЧР и СР. Благодаря полученному в рамках разделения имуществу, Словакия уже 1 января 1993 г. открыла свои дипломатические представительства в 53 странах мира, а также 4 постоянные миссии при международных организациях. По

принцип разделения имущества не распространялся на кадровый состав.

После разделения ЧСФР всем ее гражданам была предоставлена возможность свободно решить вопрос о выборе гражданства. Естественно, и работники Министерства иностранных дел ЧСФР могли свободно решить, в каком из возникших министерств они хотели бы продолжить свою профессиональную деятельность — МИД СР или МИД ЧР. Большинство из сотрудников, чехи и словаки, проработав долгое время в Праге, приняли решение о продолжении своей карьеры в МИД ЧР. Таким образом, Словакия лишилась значительной части квалифицированных дипломатических кадров. Этот факт негативно отразился на работе внешнеполитического ведомства и привел к частой смене чиновников на разных должностях. Только на посту министра иностранных дел за 11 лет существования самостоятельной Словацкой Республики сменились 6 человек.

С 1998 г. министром иностранных дел Словацкой Республики является Эдуард Кукан. Его деятельность в системе Министерства иностранных дел началась в 1964 г. Э.Кукан работал в посольстве в Лусаке (1968—1973 атташе, позже *chargé d'affaires*), Вашингтоне (1977—1981, заместитель посла), Адис-Абебе (1985—1988, посол), Постоянной миссии ЧСФР при ООН (1990—1993). С марта 1994 г. по декабрь он занимал пост министра иностранных дел ЧСФР, позже Словакии. Затем стал председателем Демократического союза Словакии, в декабре 1994 г. — депутатом словацкого парламента, а после парламентских выборов в 1998 г. вновь занял пост министра иностранных дел Словацкой Республики. 7 мая 1999 г. Э.Кукан был назначен специальным представителем Генерального секретаря ООН Кофи Аннана на Балканах<sup>1</sup>.

Э.Кукан в своем выступлении во время вступления в должность отметил, что нехватка кадров по сей день остается одной из самых серьезных проблем словацкой дипломатической службы. «Подготовка в достаточном количестве квалифицированных кадров, так же как и формирование стабильной системы их обучения и повышения квалификации, потребует не один десяток лет»<sup>2</sup>. Сегодня большинство работников МИД Словакии — очень молодые люди, не имеющие опыта дипломатической работы.

<sup>1</sup> См.: Mesenikov G. Political Framework of the Building of a Civil Society in Slovakia // South East European Monitor. 1997. № 1. P. 55—56.

<sup>1</sup> <http://www.foreign.gov.sk> Minister Eduard Kukan.

<sup>2</sup> Ibid.



В социалистической Чехословакии не было высшего учебного заведения, готовящего специалистов в области международных отношений. Дипломатами чаще всего становились юристы, экономисты, филологи, историки. Специальное образование имели только те, кому посчастливилось поступить на основе договора, подписанного между Министерством образования ЧССР и Министерством высшего образования СССР, в Московский государственный институт международных отношений (к их числу относится и Эдуард Кукан).

После возникновения самостоятельной СР появились два новых учебных заведения, занимающихся подготовкой дипломатов. Первое из них — Академия международных отношений и адаптации права (имеется в виду сближение словацкой правовой системы с правовой системой Евросоюза) — было создано в рамках правового факультета Университета им. Я.А.Коменского в Братиславе. В Академии обучаются будущие дипломаты, уже получившие одно высшее образование гуманитарного направления и сдавшие государственные экзамены по двум языкам.

Из программы обучения исключены общеобразовательные предметы. Она основана на узкой специализации в области международных отношений, международного права, экономики, изучения языков и т.д. Руководство Академии уделяет большое внимание подбору преподавательского состава. Среди преподавателей Академии — министры, бывшие дипломаты, профессора Венской дипломатической академии. Многие занятия ведутся на английском языке. Обучение длится 2 года. Ежегодно Академия выпускает 20—25 человек. Сегодня выпускники Академии относятся к числу специалистов, наиболее востребованных Министерством иностранных дел СР.

Второе учебное заведение, готовящее дипломатов — Университет им. Матяса Белу в г. Банска-Быстрица. Здесь студенты получают первое высшее образование. Их специализация осуществляется силами кафедры международных отношений. Обучение длится 5 лет, ежегодно выпускаются приблизительно 100 человек. Этот вуз был создан всего несколько лет назад под патронажем В.Мечьяра. Многие из предметов преподаются на иностранных языках.

Несмотря на перечисленные сложности, на сегодняшний день в Словацкой Республике полностью сформировано внешнеполитическое ведомство. В структурном отношении МИД СР состоит из политического руководящего звена (министр и 2 госсекретаря — заместители министра) и профессионального руководящего звена (секретариат министра, глава аппарата МИД и генеральные директора секций). Основная

оперативная работа ведется в департаментах (31), каждый из которых состоит из 15—20 сотрудников. Департамент возглавляется директором, который, чаще всего, является профессиональным дипломатом. Департаменты объединены в соответствии с кругом решаемых ими проблем, в более крупные подразделения — секции (5). Секции делятся на политические (3), консульско-правовые (1) и секцию управления делами.

Дипломатическая служба сегодняшней СР выделена в особую ветвь государственной службы, со своими правилами набора кадров, рангирования и продвижения по службе. Профессиональная дипломатическая служба подразделена на отдельные категории персонала (политический, административно-технический и т.д.).

Прием на службу в Министерство иностранных дел СР производится через открытый конкурс с обязательной сдачей экзаменов (тест по истории, иностранный язык и собеседование для политических работников и тест по специальности и собеседование для административно-технического персонала). Прием экзаменов производится государственной комиссией, в состав которой входят кадровые дипломаты. Конкурс для поступления на дипломатическую службу обычно составляет 5—10 человек на место, на административно-техническую — 4—8 претендентов на место. Необходимо упомянуть, что выпускники вышеупомянутых учебных заведений имеют предпочтительные шансы успешной сдачи вступительных экзаменов для поступления на дипломатическую службу.

На сегодняшний день Министерство иностранных дел Словацкой Республики имеет 1145 сотрудников. Из них 632 работают непосредственно в МИД СР, а 513 в его зарубежных представительствах. Словацкая Республика имеет дипломатические представительства на уровне посольств (в 60 странах), постоянных миссий при международных организациях (ЕС, НАТО, ОБСЕ, ООН, ВТО, Совет Европы), генеральных консульств (в 5 странах) и центров культуры (в 7 странах).

В словацкой дипломатической службе установлено семь дипломатических рангов:

— низшие дипломатические ранги — атташе (присваивается лицам, проработавшим 1 год в МИД СР), 3-й секретарь (присваивается перед первой долгосрочной заграничной командировкой или после 3 лет работы в МИД СР);

— средние дипломатические ранги — 2-й секретарь (присваивается после 6 лет работы в МИД СР, 3 из которых дипломат находился в долгосрочной заграничной командировке), 1-й секретарь (после 9 лет работы в МИД СР, 3 из которых — заграничной командировкой);



— высшие дипломатические ранги — советник (присваивается после 15 лет работы в МИД и 3 лет загранкомандировки), советник-министр (с учетом потребностей Министерства обычно присваивается работнику в ранге советника), посол (ранг присваивается при назначении на пост Чрезвычайного и Полномочного посла).

Молодые дипломаты без дипломатического ранга — референты дипломатической службы. При присвоении рангов учитываются и годы, отработанные в Министерстве иностранных дел Чехословацкой Социалистической Республики, Чешской и Словацкой Федеративной Республики, в Министерстве международных отношений Словацкой Республики, а также в международных отделах Администрации президента СР, правительства СР и Национального совета СР.

В отдельных случаях в связи с нехваткой соответствующих кадров на должность в зарубежном представительстве СР может быть назначен дипломат, имеющий ранг ниже того, которого требует занимаемая должность<sup>1</sup>.

После парламентских или президентских выборов назначается новое политическое руководство МИД СР. При этом исполнительный аппарат остается прежним, чем достигается определенная степень преемственности и стабильность работы внешнеполитического ведомства. Меняются, как правило, министр иностранных дел, государственный секретарь и некоторые руководители важнейших оперативных подразделений.

### Дипломатическая деятельность СР

Все правительства начиная с 1993 г. декларировали своей основной задачей развитие тесных отношений с интеграционными структурами западного мира (ЕС, НАТО). В первые годы существования независимой Словакии международно-политическая ориентация всех парламентских партий, правых и левых, была однозначно проевропейской. Этой линии придерживалось и Движение за демократическую Словакию (ДЗДС), победившее на парламентских выборах 1993 г. Движение включало широкий спектр политических сил во главе с В.Мечьяром — премьер-министром СР. ДЗДС в своей предвыборной программе 1994 г. обещало продолжить международную политику, разработанную им еще в 1992 г. Главной

<sup>1</sup> С.м.: Smernica ministerstva zahraničných vecí č. 10/2001 zo dňa 12.4.2001 o diplomatických hodnostiach.

целью этой политики была провозглашена интеграция СР в европейские и трансатлантические структуры.

Эта ориентация ДЗДС нашла отражение в политической программе правительства В.Мечьяра, в которой провозглашалась также «необходимость продвижения и защиты национальных и государственных интересов нашей страны»<sup>1</sup>. Однако в процессе интеграции в ЕС Словакия отстала от остальных государств «вышеградской группы», причем в ходе первого этапа расширения НАТО вопрос о ее вступлении в Североатлантический союз был отложен.

На Западе возникли опасения насчет возможной переориентации внешнеполитического курса Словакии. «Настало время привязать Словакию к западному лагерю. Запад не может позволить, чтобы Словакия оставалась заряженной, но оставленной без присмотра пушкой в Центральной Европе. Если Словакия качнется в сторону Востока, то она выпадет как звено из линии обороны реформистских режимов Центральной Европы». — писал американский политолог Э.Штейн<sup>2</sup>.

В апреле 1996 г. словацкая газета «Правда» опубликовала интервью тогдашнего посла Российской Федерации в Словацкой Республике С.Ястржембского, в котором он заявил: «Западу не понятна специфика молодого государства, он не учитывает истории словацкого народа, словацкого мышления, менталитета. Словакам представители Запада говорят: смотрите на своих чешских, польских, венгерских соседей. Почему вы не поступаете так же, как и они?» С.Ястржембский сам ответил на этот вопрос: «Потому что это другое государство, и словаки все хотят делать по-своему»<sup>3</sup>.

Нарастающие в правящих кругах Словакии противоречия нашли свое выражение в перетряске дипломатических кадров после ухода президента М.Ковача, когда некоторые полномочия президента перешли к премьер-министру. В 28 странах был произведен замен послов. Были срочно отозваны даже только назначенные послы, еще не успевшие вручить верительные грамоты. В связи с этим еще более обострилась проблема нехватки профессиональных дипломатических кадров — многие дипломаты в такой ситуации предпочли уйти в другие области деятельности.

<sup>1</sup> Naša vlastná cesta // Národná obroda. 1996. 8 febr.

<sup>2</sup> Stein E. Czecho-Slovakia: Ethnic conflict, constitutional fissure, negotiated Breakup. Michigan, 1997. P. 121.

<sup>3</sup> Západ Slovensku nerozumie // Pravda. 1996. 28 apr.

В сентябре 1998 г. в Словацкой Республике прошли парламентские выборы, в результате которых власть в стране перешла к коалиции, состоящей из шести партий бывшей оппозиции. Приход нового руководства в Словакии вызвал значительные изменения во внешней политике и международных позициях страны.

На пост президента Словацкой Республики был избран Р.Шустер, твердый сторонник вхождения страны в европейские интеграционные институты.

Президент, премьер-министр, председатель парламента, министр иностранных дел и другие государственные деятели Словакии, заняв свои посты, сразу нанесли визит руководителям Евросоюза, Совета Европы, посетили входящие в ЕС государства, а также США и штаб-квартиру НАТО. Таким образом они обозначили внешнеполитические приоритеты Словацкой Республики.

Новый кабинет также предпринял действия по созданию оптимальных внутренних механизмов и структур, облегчающих подготовку СР к вступлению в ЕС. Были учреждены посты заместителя председателя правительства по европейской интеграции и государственного секретаря МИД СР по вопросам ЕС. Наряду с этим был сформирован Совет министров по проблемам европейской интеграции, а также консультативные комитеты правительства, парламента и других министерств по вопросам международной политики.

Одним из первых шагов правительства СР стало приведение в жизнь «Плана интенсификации процесса интеграции Словацкой Республики в Европейский союз»<sup>1</sup>. Это план был принят 24 февраля 1999 г. В соответствии с этим документом словацкая сторона брала на себя обязательства развивать более тесные отношения со всеми государствами — членами ЕС, а также с Чешской Республикой, Польшей и Венгрией. Такое сотрудничество впоследствии осуществлялось не только на высшем уровне, но и на уровне парламентских комитетов, рабочих и переговорных групп и экспертов.

Депутаты Европейского парламента выразили новому словацкому кабинету свою поддержку в форме многочисленных заявлений и резолюций. Их положительное отношение к происходящему нашло отражение и в очередном «Докладе Европейской комиссии о ходе подготовки СР к членству в ЕС за 1999 год»<sup>2</sup>. В нем говорилось: «В течение прошлого года был

сделан значительный шаг в выполнении Словакией политических условий вступления в ЕС. В данной стране была намечена конкретная программа политических реформ. Учитывая глубину и успешность данных реформ, СР отныне можно считать страной, полностью выполнившей условия, сформулированные на саммите в Копенгагене»<sup>1</sup>.

Решение о включении Словакии в число стран-кандидатов, с которыми уже ведутся переговоры, было принято на саммите в Хельсинки 11 декабря 1999 г. Данное решение можно рассматривать как важное достижение внешней политики нового словацкого кабинета, а также словацкой дипломатии. Премьер-министр СР М.Дзуринда в своем выступлении на саммите отметил: «В нынешнем году состоялось 56 двусторонних и многосторонних переговоров в Словакии и странах ЕС о принятии нашей страны в Евросоюз. Это означает, что об интеграции СР в ЕС речь шла еженедельно»<sup>2</sup>.

Весьма успешным было достижение хороших отношений с соседями СР. Была возобновлена деятельность органов, занимающихся вопросами словацко-чешских и словацко-венгерских отношений. С Польской Республикой были налажены качественно новые отношения. Австрия стала активно поддерживать СР в процессе ее интеграции в ЕС<sup>3</sup>.

Вместе с тем, Словакия неизменно заинтересована в дружеских, продуктивных отношениях и с другими странами, в том числе и с Российской Федерацией. В конце 1998 г. министр иностранных дел СР Э.Кукан в интервью ИТАР-2ТАСС заявил: «Россия была и остается одним из важнейших торговых-экономических партнеров Словакии. Хотя в международной политике новой СР доминирует западный вектор, что, несомненно, будет влиять на словацко-российские отношения, нельзя допустить, чтобы они были сведены на нет»<sup>4</sup>.

Контакты между Россией и Словацкой Республикой продолжают. Москву неоднократно посещали госсекретарь Минфина СР В.Подстрапски, министр юстиции Я.Чарногурски; председатель словацкого парламента Й.Мигаши. Проведены две встречи (в Москве и Нью-Йорке) министров ино-

<sup>1</sup> Souhrnný dokument — Zpráva o pokroku v přístupovém procesu každé z kandidátských zemí. Neoficiální překlad uložen v Informačním oddělení UMV pod č. 9549. Praha, 1999.

<sup>2</sup> Národná obroda. Roč. X. 1991. 8 dec. S. 2.

<sup>3</sup> См. подробнее: Duleba A. Slovenská zahraničná politika — bilancia iestich rokov a perspektívy zmeny // Mezinárodní vztahy. 1999. № 1. S. 51.

<sup>4</sup> Hospodárske noviny. Prevzaté od ITAR—TASS. 9 dec. 1998.

<sup>1</sup> См.: Narodna obroda. Roč. 46. 1999. 25 febr. S. 9.

<sup>2</sup> <http://www.government.gov.sk> Posudok pripravenosti Slovenskej republiky na členstvo v EU r. 1999.

странных дел И.Иванова и Э.Кукана. В декабре 1999 г. Братиславу посетил председатель Верховного суда РФ В.И.Лебедев, затем заместитель министра иностранных дел РФ А.А.Авдеев.

Активные контакты поддерживаются на уровне руководителей ведомств двух стран, осуществляются обмены по линии областей и регионов. В феврале 2000 г. состоялась рабочая поездка в Москву словацкого министра экономики В.Чернака, в сентябре прошла встреча министров иностранных дел на заседании Генассамблеи ООН. Состоялся также визит в Москву председателя Комитета по международным делам парламента СР П.Вайса, проведены межмидовские консультации в Братиславе. В январе 2001 г. Москву посетил депутат Национального Совета СР, лидер партии «Направление» Р.Фицо.

Большое значение для развития словацко-российских отношений имел визит 31 января 2001 г. в Словацкую Республику министра иностранных дел Российской Федерации И.Иванова. Во время пребывания в Словакии он заявил: «Сегодня мы провели своего рода инвентаризацию наших двусторонних отношений. Посмотрели, где у нас уже имеется определенный прогресс, где необходимо принять дополнительные меры, чтобы установить и развивать контакты. Но главное, еще раз хочу подчеркнуть, — у нас есть для этого политическая воля. Такой же настрой был подчеркнут и председателем правительства Словацкой Республики. Поэтому, я думаю, мы можем с оптимизмом смотреть на будущее наших двусторонних отношений»<sup>1</sup>.

И.Иванов не оставил без внимания и очень чувствительную для российско-словацких отношений тему — расширение НАТО на Восток и будущее членство Словакии в альянсе. По этому поводу он сказал: «С нашей стороны неоднократно заявлялось, что Россия не имеет права вето и не может запрещать тем или иным государствам делать тот или иной политический выбор. Каждое суверенное государство вправе брать на себя эту ответственность. Вместе с тем, если никто не может ограничивать выбор того или иного государства, то, я думаю, что никто не вправе запрещать России думать о собственной безопасности. Конечно, если те или иные действия, которые будут предприниматься теми или иными группами государств, нанесут ущерб или поставят под угрозу национальную безопасность России, то, естественно, Россия как суверенное государство будет принимать меры. Какие меры, я думаю, сей-

час об этом нет необходимости говорить. Это будут вынужденные меры. Сейчас же речь идет о том, чтобы вместе строить безопасную Европу для всех»<sup>1</sup>.

Для Словакии очень важны экономические связи с Россией, поскольку российские поставки нефти, газа и ядерного топлива полностью покрывают словацкие потребности в этих энергоносителях. Россия занимает третье место во внешней торговле СР<sup>2</sup>. Прошло восемь заседаний Межправительственной российско-словацкой комиссии по торгово-экономическому, научно-техническому и культурному сотрудничеству. Создана достаточно прочная договорно-правовая база российско-словацких отношений.

Тем не менее, следуя рекомендациям Евросоюза, Правительство СР инициировало введение с 1 января 2001 г. визового режима в отношении между Россией и Словакией. Правда, порядок получения российскими гражданами виз в Словакию максимально упрощен, а для владельцев дипломатических и служебных паспортов сохранен безвизовый режим поездок.

В то же время даже в рядах правящей коалиции существуют определенные разногласия по вопросам внешнеполитического курса страны. В дальнейшем это может создать новые трудности для формирующейся словацкой дипломатии.

В последнее время появились новые проблемы. Они, прежде всего, обусловлены экономическими трудностями, переживаемыми Словакией. Это негативно отражается на конкурентоспособности словацкой экономики, а также усложняет процесс интеграции страны в ЕС. Рост безработицы и социальное недовольство может послужить причиной дестабилизации внутривнутриполитической обстановки. Вероятный коллапс целых отраслей национальной промышленности увеличит отставание Словакии в модернизации и реструктуризации экономики от остальных стран — кандидатов на вступление в ЕС.

\* \* \*

Надо надеется, что словацкая дипломатия достойно преодолеет трудности, с которыми ей приходится сталкиваться. Конечно, молодым государством было допущено немало оши-

<sup>1</sup> Пресс-конференция И.С.Иванова в МИД Словацкой Республики // Дипломатический вестник. Москва. 2001. № 2. С. 36.

<sup>1</sup> Пресс-конференция И.С.Иванова. С. 37.

<sup>2</sup> В 2000 г. взаимный товарооборот составил 1,5 млрд долл., в 1999 г. — 1,42 млрд долл.

бок, но внешняя политика Словакии постепенно стабилизируется, а это в немалой степени зависит от эффективности и профессионализма ее дипломатической службы.

#### Рекомендуемая литература

1. Bystrický L. Základy diplomacie. Bratislava, 2000.
2. Diplomatická prax MZV SR — Diplomatický protokol. Bratislava, 1996.
3. McGregor J.P. Czechoslovakia: A new style for the Ministry of foreign affairs. RFE/RL Research report. Vol. 1. №. 3. 17 jan. 1992. P. 22—26.
4. Slovak trade forum. Bratislava, 2000.
5. Posluch M., Cibulka L. Štátne právo Slovenskej republiky. Bratislava, 2001.
6. Пресс-конференция И.С.Иванова в МИД Словацкой Республики // Дипломатический вестник. М., 2001. № 2.
7. Регак Л. Проблемы становления и развития дипломатии Словацкой Республики. Дисс. М.: МГИМО, 1997.

#### Интернет-ресурсы

<http://www.foreign.gov.sk>  
<http://www.government.gov.sk>  
<http://www.nrsr.sk>  
<http://www.mid.ru>

## ДИПЛОМАТИЧЕСКАЯ СЛУЖБА ЯПОНИИ

Дипломатическая служба является одним из видов государственной службы Японии, созданным в целях выполнения государственных задач в области внешней политики страны. Она подчинена общим законам и принципам, принятым в сфере государственной службы, и, вместе с тем, имеет свою специфику, касающуюся ведения комплекса вопросов взаимоотношений Японии с зарубежными государствами и регионами, а также обеспечения международного авторитета страны.

### Становление дипломатической службы Японии

Современная структура дипломатической службы Японии была образована в 1940–1950-е гг. В стране была введена основанная на демократических принципах единая система государственной службы. Однако история становления дипломатической службы ведет свое начало с XIX века.

Дипломатическая служба в Японии как государственный институт начала формироваться сразу после «реставрации Мэйдзи» 1868 г. — крупного социального переустройства, окончательно прекратившего продолжавшуюся более двух с половиной веков самоизоляцию Японии от остального мира и ускорившего демократические преобразования в стране. Сначала при правительстве императора Мэйдзи была образована «Канцелярия по вопросам внешней политики», а в 1869 г. в стране были учреждены шесть министерств, одним из которых стало Министерство иностранных дел.

В 1870 г. были созданы первые дипломатические представительства Японии в зарубежных странах — Англии, Франции, Пруссии и Америке. В 1873 г. была учреждена дипломатическая миссия Японии в России и в 1874 г. в Санкт-Петербурге приступил к обязанностям первый японский посланник Т.Эномото, ставший впоследствии министром иностранных дел Японии.

В 1893 г. был введен специальный экзамен для поступления на работу в МИД.



Развитие института дипломатической службы в Японии шло постепенно, соразмерно с ростом внешнеполитического влияния страны на международной арене. В 1891 г. в результате организационной реформы дипломатической службы сотрудники японских миссий за рубежом стали называться «дипломатами», круг их функций и полномочий был приближен к общепринятым мировым образцам. В 1905 г. Япония начала открывать первые посольства в зарубежных странах (вместо ранее существовавших миссий). 1 мая 1908 г. была достигнута договоренность о взаимном открытии посольств между Японией и Россией.

Функции МИД Японии на первоначальных этапах включали не только вопросы дипломатии, но и внешней торговли. Осуществлялась деятельность, касающаяся выдачи виз, лицензий, ведения нотной переписки. В практической работе МИДа Японии наибольшее место занимало выполнение таких обязанностей, как перевод дипломатических документов и сверка их текста, протокольные вопросы, сбор информации о зарубежных государствах, подготовка и проведение консультаций с дипломатическими представительствами иностранных государств. В процессе принятия политических решений ключевую роль играло военное руководство страны.

После окончания Второй мировой войны вопросы дипломатии приобрели для Японии особую важность в связи с тем, что согласно 9-й статье конституции страны от 3 ноября 1946 г. Япония отказалась от войны как средства ведения внешней политики. Статья 9 так и называется — «Отказ от войны». Она гласит: «Искренне стремясь к международному миру, основанному на справедливости и порядке, японский народ на вечные времена отказывается от войны как суверенного права нации, а также от угрозы или применения вооруженной силы как средства разрешения международных споров... Право на ведение государством войны не признается»<sup>1</sup>.

Законодательное обеспечение дипломатической службы Японии имело две стороны. Во-первых, это общие принципы государственной службы, установленные Законом о государственной службе Японии 1947 г. и Законом об организации государственной администрации 1948 года.

Закон 1947 г. един для всех японских государственных министерств и ведомств. Они выполняют общие социальные функции, решая государственные задачи в интересах стабильного и демократического развития японского общества.

<sup>1</sup> Официальное издание Посольства Японии в России, 1990.

В Законе 1947 г. четко определены вопросы кадровой ротации госслужащих, а также нормативы оплаты труда в соответствии с уровнем занимаемой должности и выслугой лет.

Для работников дипломатической службы Японии так же, как и для других государственных служащих, был установлен особый статус, не предусматривающий права на создание профсоюзов, ведение переговоров по вопросам трудовых отношений с администрацией, а также проведение забастовок. В свою очередь государство гарантировало им социальную защиту. Для этой цели в Японии было создано специальное учреждение — Кадровое агентство — для решения всего комплекса вопросов, касающихся государственных служащих — найм на работу, продвижение по службе, оплата труда, социальное и пенсионное обеспечение.

Закон об организации государственной администрации 1948 г. определяет основы для организационной структуры государственной службы, в частности, типы государственных учреждений (министерства, управления на уровне министерств, комиссии и т.д.). В соответствии с этим законом действует Администрация кабинета министров (ранее — секретариат), которая координирует работу всех государственных учреждений, включая МИД.

Во-вторых, в Японии применительно к дипломатической службе были приняты специальные законодательные акты — Закон об учреждении Министерства иностранных дел от 1 декабря 1951 г. и Закон о дипломатических служащих от 31 марта 1952 года.

Закон 1951 г. определил основные задачи министерства, а также сферу компетенции и организационную структуру, необходимые для их выполнения. Об этом говорилось в статье 1 Закона: «Настоящий закон имеет целью четко определить сферу полномочий и компетенции министерства иностранных дел, а также установить организационную структуру, необходимую для эффективного выполнения курируемых административных вопросов»<sup>1</sup>.

С точки зрения законодательства задачи, выполняемые министерством, подразделялись на две группы: государственно-административные и ведомственные. Первая группа включала следующие задачи:

— разработка и осуществление внешнеполитических планов;

<sup>1</sup> Здесь и далее документы цитируются по официальным публикациям МИД Японии 2000 г.

— защита и продвижение государственных интересов в области торговли и мореплавания;

— внешнеполитическое содействие экономическому и научно-техническому сотрудничеству;

— направление и прием дипломатических и консульских представителей;

— заключение договоров и других международных договоров;

— сотрудничество с ООН и другими международными организациями, участие в международных конференциях;

— страноведческие исследования;

— распространение информации по внешней и внутренней политике, а также развитие культурных связей с зарубежными странами;

— защита интересов граждан Японии за рубежом, а также содействие выезду граждан Японии за рубеж;

— решение других вопросов, касающихся внешних связей.

Ведомственные задачи Министерства были определены в статье 4 Закона 1951 г. Они характеризовались весьма подробно и составляли своего рода «кодекс действий» МИД. «Кодекс» включал 45 пунктов. В первую «пятерку» входили такие положения, как:

— хранение договоров и других дипломатических документов;

— ведение дипломатического архива;

— ведение дипломатической и посольской переписки;

— прием и направление дипломатических и консульских представителей, соблюдение дипломатического протокола;

— проведение мероприятий, касающихся награждения иностранных представителей, а также получения зарубежных наград гражданами Японии.

Далее были перечислены меры ведомственного характера, необходимые для выполнения государственно-административных задач, указанных в статье 3. Среди них была и такая функция, как выдача служебных и туристических паспортов гражданам Японии, отправляющимся за рубеж.

Важная роль отводилась вопросам анализа информации о двусторонних отношениях Японии, внешнеполитических и внутриполитических событиях в зарубежных странах, а также публикации официальных сообщений на эту тему.

Для выполнения государственно-административных и ведомственных задач требовалась соответствующая сфера компетенции. Она была определена в статье 5 Закона 1951 года.

В соответствии с этой статьей МИД Японии получил полномочия вести от имени правительства Японии переговоры с

правительствами иностранных государств, участвовать в международных организациях и международных конференциях, готовить и производить обмен верительными, отзывными и другими дипломатическими грамотами, связанными с дипломатическими назначениями.

В сфере компетенции МИДа находились заключение международных договоров и соглашений, их трактовка и выполнение.

Согласно японскому законодательству, среди государственных ведомств Японии только МИД было дано право заключать договоры и соглашения с зарубежными государственными ведомствами. Другие японские министерства таким правом не обладали.

МИД поручалось также ведать вопросами развития экономического сотрудничества и защиты японских капиталовложений за рубежом.

Всю вторую половину XX в. указанные положения служили основой деятельности Министерства иностранных дел Японии.

В настоящее время МИД считается одной из самых монолитных и элитарных государственных структур. Здесь особо чтут исторические традиции. Существует немало семейных династий в МИД. Многие протокольные церемонии, в частности, с участием императора, сохраняются в прежнем виде уже много лет.

Об авторитете МИД Японии свидетельствует также тот факт, что он стал одним из немногих министерств, которые подверглись минимальным изменениям в ходе крупной административной реформы государственного аппарата, осуществленной 6 января 2001 года.

16 июля 1999 г. была утверждена новая редакция Закона о МИД Японии. Закон стал более лаконичен и приближен к реалиям нынешней внешнеполитической деятельности Японии как второй экономической державы мира, имеющей солидный политический авторитет в международном сообществе.

Закон состоит из 4 разделов и 13 статей.

Первый раздел содержит общие положения, касающиеся целей закона. Они остались прежними — определение задач, четкой сферы компетенции и организационной структуры, необходимых для их выполнения.

Во втором разделе говорится о «задачах и ведомственных функциях МИД».

В задачи (ст. 3) «МИД входит: предпринимать конкретные и активные действия в целях создания благоприятной между-

народной обстановки, содействуя сохранению стабильного и безопасного мирового сообщества, а также, поддерживая и развивая сбалансированные международные связи, стремиться к продвижению интересов Японии и японского народа в мировом сообществе».

В ином порядке обозначены «ведомственные функции» министерства (ст. 4).

Сначала сформулированы приоритеты Японии во внешней политике:

- обеспечение безопасности японского государства;
- внешнеэкономические связи;
- экономическое сотрудничество;
- международные культурные и другие обмены.

В Законе (ст. 2, п. 2) говорится о том, что МИД занимается решением «политических задач», к которым относятся ведение переговоров, осуществление сотрудничества с правительствами иностранных государств от имени правительства Японии и решение других вопросов, касающихся зарубежных стран и регионов.

За МИДом сохранились прежние функции, такие как участие в международных организациях и конференциях, заключение договоров, их трактовка и выполнение, сбор и анализ внешнеполитической информации, проведение исследований о зарубежных странах и организациях, защита и продвижение экономических интересов Японии, визовые и консульские функции, различные протокольные и архивные вопросы.

Содержится также положение, касающееся пропаганды японской культуры в зарубежных странах.

Третий раздел закона посвящен организационной структуре министерства. Определено, что в министерстве, помимо министра, должны быть назначены два его заместителя и шеф протокола. Это законодательное положение введено с учетом специфики работы МИД. Один из заместителей министра курирует политические вопросы, другой — экономические. Особый статус шефа протокола необходим в связи с большим количеством проводимых официальных мероприятий по приему в Японии глав зарубежных государств и других высокопоставленных делегаций. Штатная структура других подразделений министерства строится на основе общих законодательных положений, регулирующих государственную службу Японии в целом.

Кроме этого в третьем разделе содержатся статьи, касающиеся японских загранучреждений. Ими являются посольства, миссии, генеральные консульства, консульства и прави-

тельственные представительства. Их главами в соответствии со ст. 9 Закона являются чрезвычайные и полномочные послы, чрезвычайные и полномочные посланники, генеральные консулы, консулы в ранге чрезвычайных и полномочных послов.

Четвертый раздел Закона содержит статью 13 о почетных генеральных консулах и почетных консулах. Их назначает в необходимых случаях министр иностранных дел Японии и наделяет необходимыми полномочиями.

Министерство иностранных дел является главным ведомством в осуществлении контактов Японии с зарубежными странами. На МИД возложены, как уже говорилось выше, функции реализации внешнеполитического курса страны, проведения внешнеэкономической дипломатии, а также развития отношений Японии с зарубежными государствами в культурной, гуманитарной и других областях. Достаточно сказать, что любое соглашение, заключаемое с зарубежным государством в какой-бы то ни было области (политика, экономика, наука, техника, охрана окружающей среды и т.д.) и составляющее международную договоренность Японии, может, согласно японскому законодательству, подписываться только Министерством иностранных дел. Въезд в Японию и выезд из нее как иностранных граждан, так и самих японцев, контролируется МИДом. В отношении иностранцев этот контроль осуществляется через систему выдачи виз, в отношении японских граждан — через систему выдачи загранпаспортов.

Реализация указанных законодательных положений осуществляется с учетом конкретной ситуации, однако их базовые компоненты остаются неизменными.

## Структура МИД Японии

В МИД Японии действует принятая в государственном управлении Японии трехуровневая структура организации: министр — департамент — отдел.

Министерский уровень в Японии приравнивается к политическому, поскольку в последние десятилетия установилась практика назначения на должность министра не кадрового дипломата, а известного политика, являющегося членом правящей партии и депутатом парламента. На этом уровне окончательно принимаются проекты правительственных решений по внешнеполитическим вопросам, утверждаются кадровые назначения и другие ведомственные распоряжения.



Министр как депутат парламента вынужден согласовывать свой график с парламентской сессией, присутствовать на заседаниях палаты парламента (как правило — палаты представителей), депутатом которой он является, а также на совещаниях руководства и внешнеполитических структур своей политической партии. Это несколько ограничивает его непосредственное участие во внутриведомственном управлении. Содействие в осуществлении им политического руководства министерством оказывают депутаты парламента, занимающие посты «парламентских заместителей». С 2001 г. эти посты начали делиться на две категории — «статс-секретари» и «парламентские секретари».

В МИД работают два статс-секретаря. Они могут замещать министра в случае его отсутствия в стране и участвовать в процессе принятия решений. Парламентские секретари — их трое — могут присутствовать вместо министра на заседании парламентских комиссий, давать ответы на вопросы депутатов. Они также по просьбе министра дают ему рекомендации по конкретным внешнеполитическим вопросам.

Во внутриведомственном управлении ключевую роль играет первый заместитель министра иностранных дел. Это самый высокий пост, который может занять карьерный дипломат. Все служебные вопросы, требующие утверждения министра, проходят через него. Кроме того, он участвует также и в согласовании проектов правительственных решений на специальном совещании первых заместителей министров, которое проводится накануне заседания Кабинета министров.

Содержательную часть внешнеполитических решений обобщают два кадровых заместителя министра иностранных дел, курирующих, соответственно, политические и экономические вопросы.

Вопросами, касающимися общего управления министерством, занимается секретариат министра. В него входят кадровый отдел, отдел информационной связи, отдел бухгалтерского учета, отдел по вопросам загранучреждений, отделы по связям с прессой и другие отделы.

Секретариат министра выполняет роль головного департамента министерства. Другие департаменты составляют второй уровень организационной структуры МИД. Каждый из них ведет конкретное направление внешней политики Японии — территориальное или функциональное, разрабатывает и практически реализует меры в данной области. Территориальными департаментами являются департамент Северной Америки, департамент Европы, департамент Азиатско-Тихоокеанского региона и т.д. Функциональными — департамент общих



внешнеполитических проблем, договорный департамент, департамент экономического сотрудничества и т.д.

Департамент возглавляет генеральный директор. Он несет ответственность за подготовку содержательной части внешнеполитических решений, утверждает подготовленные в департаменте проекты решений и представляет их курирующему заместителю министра. В особых случаях генеральный директор может докладывать существо вопроса непосредственно министру или премьер-министру страны. У генерального директора, как правило, есть один или два заместителя. Каждый из них отвечает за вопросы отношений с конкретными странами, регионами и организациями в рамках компетенции департамента. В частности, один из заместителей генерального директора департамента Европы курирует отношения с Россией.

Третьим и первичным уровнем организационного управления в министерстве является отдел. Это основная кузница идей, планов и заявлений по проблематике отношений с конкретным зарубежным государством, группой государств, мероприятий в курируемых областях. Здесь происходит рабочее согласование возникающих вопросов с зарубежными партнерами. Заведующий отделом ответственен не только за осуществление практических текущих дел, но и за выработку концепции политики на курируемом участке. Бывают случаи, когда он может быть вызван на доклад к министру или в канцелярию премьер-министра. У каждого заведующего отделом, как правило, один заместитель и несколько помощников из числа сотрудников отдела. Один из сотрудников назначается «общим координатором» в отделе. Он помогает координировать работу на различных участках.

В качестве примера организации работы отделов МИД Японии можно привести структуру департамента Европы. В него входят четыре отдела: Первый европейский отдел, Второй европейский отдел, отдел Центральной и Восточной Европы и отдел России.

Общая численность сотрудников МИД Японии составляет около 5000 человек, причем около 3000 человек работают в загранучреждениях МИД Японии.

### Кадровые вопросы

Кадровые вопросы занимают важное место в обеспечении слаженной и стабильной работы МИД Японии. Кадровая политика строится на ряде принципов, за соблюдением которых

следит Кадровое агентство как руководящий орган в сфере государственной службы, а также кадровая служба в самом министерстве. При этом здесь не считают целесообразным чрезмерное регулирование в данных вопросах, а исходят из того, что коллектив министерства как крупный социальный организм имеет тенденцию к самоорганизации.

Первоочередное внимание уделяется вопросам найма на работу. Основным принцип здесь — проведение единого государственного экзамена. Его требования высоки и ориентированы на лучших выпускников центральных университетов — Токийского, Кэйо, Токийского института иностранных языков и т.д. Кадровый отбор и дальнейшее продвижение по службе вновь принятых сотрудников носит меритократический характер, т.е. учитывает уровень их знаний и способностей. Экзамены сдаются по двум категориям: экзамен высшей квалификации для приема на дипломатическую службу (или экзамен для приема в качестве карьерного дипломата) и экзамен для приема на работу в МИД в качестве сотрудника-специалиста.

Для всех сотрудников установлена одинаковая штатная сетка должностей и оплаты труда, однако продвигаются по ней быстрее те, кто достиг более заметных результатов в работе. Методы оценки результатов постоянно совершенствуются. Они учитывают как количественные, так и качественные показатели. В Японии принято для этого специальное законодательное положение, предусматривающее создание в министерстве специального отдела, контролирующего эти вопросы.

Большое значение придается принципу кадровой ротации сотрудников, которая способствует максимальному раскрытию их творческого потенциала.

Кадровый обмен идет не только между отделами внутри министерства, но и между различными министерствами, в частности, между МИДом и управлением обороны, Министерством экономики, торговли и промышленности, Министерством финансов и т.д. В соответствии со специальным законом, вступившим в силу в 2000 г., МИД и неправительственные организации могут обмениваться сотрудниками для стажировки на определенный период, что помогает более эффективно координировать впоследствии совместные мероприятия и проекты.

В МИД Японии существует комплексная система повышения квалификации. Действуют специальные курсы для различных категорий сотрудников как в специальном японском институте повышения квалификации государственных служащих, так и за рубежом, по договоренности с учебными

заведениями в ведущих государствах (США, Великобритании и т.д.).

В министерстве также существует специальный резервный «пул», образуемый в результате периодического и планового сокращения персонала центрального аппарата. Сотрудники могут временно находиться на работе в других организациях, подчиненных МИДу, в частности институте международных проблем (научные исследования), Японской организации международного сотрудничества (проекты оказания экономического, технического и другого содействия), Японском фонде (культурные и гуманитарные контакты), а затем возвращаться в министерство.

Немалую роль играют и вопросы социального обеспечения. Социальные выплаты сотрудникам МИДа включают пособия на содержание семьи, транспортные расходы, лечение, отпуск, единовременные выплаты в середине и конце года. Кадровое агентство ежегодно проводит сравнительные исследования условий работы государственных служащих, в том числе МИД Японии, и сотрудников частных компаний. Результатом такого исследования, как правило, становится направляемая в парламент рекомендация о повышении среднего уровня заработной платы (приведении его в соответствие с аналогичным показателем в частном секторе), которое обычно утверждается специальной резолюцией. В центральном аппарате министерства принята следующая должностная сетка: сотрудник отдела — помощник заведующего отделом — заместитель заведующего отделом — зав. отделом — заместитель директора департамента — генеральный директор департамента — заместитель министра — первый заместитель министра — министр.

В загранучреждениях МИД действует общепринятая система должностей: посол, советник-посланник, советник, первый секретарь, второй секретарь, третий секретарь, атташе.

### Особенности выполнения поставленных задач

Особенности японской дипломатической службы вытекают из той социальной среды, в которой она сформировалась. Ограниченность территории и высокая плотность населения в течение исторического развития страны и в настоящее время требовали большого внимания в государственном управлении к вопросам стабильности общества, заблаговременного пред-

упреждения возможных социальных конфликтов, прогнозирования общественных процессов.

Для успешного решения этих вопросов ключевую роль играла опора на информацию — ее сбор, обработка, анализ и использование в работе. Информация служила основой для поиска консенсуса между социальными группами, имевшими разные интересы. Она играла также важную организационную роль, поскольку обмен ею внутри государственного аппарата обеспечивал необходимую координацию между различными его звеньями, способствовал формированию устойчивых управленческих цепей, обеспечивающих своевременное принятие государственных решений. Информация, используемая в работе министерства и ведомств, являлась и является одним из факторов эффективности государственной службы Японии. Каждое государственное ведомство ежегодно издает одну или несколько так называемых «белых» или «голубых» книг по отраслям и проблемам государственной политики. В этих книгах содержится подробный отчет о работе, проделанной государственными органами за истекший год. МИД Японии выпускает «голубую книгу по внешней политике», в которой дается анализ текущей международной обстановки, излагаются основные направления внешней политики Японии, сообщается о мероприятиях в двусторонних отношениях Японии с зарубежными странами и ее контактах с международными организациями. Проект очередной «голубой книги» каждый год утверждается на заседании правительства страны.

В современную эпоху роль информации во внешней политике еще больше возрастает. Компьютерные теле-конференции, общение по информационным сетям, передача видеоизображений с помощью информационных сигналов стали реальностью в наши дни. В связи с этим в МИД Японии серьезное значение придается вопросам компьютеризации, совершенствованию информационных сетей — как внутриведомственных, так и внешних, а также расширению имеющейся информационной базы. На работу по сбору и обработке информации министерству выделяется специальный бюджет.

В целях повышения уровня знаний в обществе о внешнеполитических вопросах, а также в ответ на растущие потребности со стороны населения МИД Японии с апреля 2001 г. начал практику ознакомления «по запросу» с имеющейся служебной документацией. Любой японец может обратиться в информационный центр министерства, заполнить специальную форму и просмотреть на экране компьютера интересую-

щий его документ при условии того, что этот документ не является секретным.

Наряду с информационным фактором в дипломатической службе Японии важное место отводится психологическим аспектам. Как показывает практика, успех в решении вопроса приходит в том случае, если в коллективе сложилась атмосфера «единой команды». В министерстве принято, что сотрудники отдела или нескольких отделов находятся в одной комнате, за соседними столами. Рядом, лицом к ним сидит начальник отдела. Появляется ощущение сопричастности, отсутствуют задержки в рассмотрении отдельных аспектов проблемы. Нередко проводятся ситуационные игры, позволяющие провести «мозговую атаку» в отношении сложного вопроса и выработать варианты для его решения. Подобное коллективное размещение сотрудников не совсем привычно для европейского мышления, поскольку создает определенные ограничения для индивидуализации работы. Однако японец находит индивидуальное «самовыражение» как раз через «социализацию», т.е. через принадлежность к малой социальной группе (в данном случае — коллектив отдела).

Данные организационные аспекты связаны и с подходами японцев непосредственно к выполнению заданий. Опыт работы с представителями японского МИДа свидетельствует о том, что они как правило «структурируют» проблемы. Первым шагом для этого является составление определенного вопроса, который позволяет выделить конкретные аспекты проблемы и обнаружить взаимосвязь между ними. Вопросник помогает и в беседе с иностранными партнерами. Он часто передается заранее, чтобы партнер тоже мог бы соответствующим образом подготовиться к беседе. При этом вопросы в большинстве формулируются таким образом, чтобы на них не могло последовать однозначного ответа — «да» или «нет». Считается желательным, чтобы собеседник обязательно в какой-то форме выразил свое отношение к вопросу, поскольку ответ, даже в общей форме, будет так или иначе показывать степень готовности или «зрелости» данного аспекта.

Переговоры являются для сотрудников МИДа одной из важнейших форм реализации внешнеполитических задач. Основами переговорной тактики для японцев считается определение баланса интересов сторон, расстановка приоритетов в собственной позиции и разработка поэтапного сценария их реализации.

#### Рекомендуемая литература

1. Панов А.П. Дипломатическая служба Японии и эволюция японо-советских и японо-российских отношений в послевоенный период 1945—1995 гг. М., 1995.
2. Кадзухико Того. 50 лет японской дипломатии. На рус. яз. М., 1996.
3. Ильшев А.В. Так создают госэлиту в стране Восходящего солнца // Служба кадров. № 8. 2001.

## ДИПЛОМАТИЯ КИТАЙСКОЙ НАРОДНОЙ РЕСПУБЛИКИ

### Традиционная дипломатия Китая

Осмысление современного внешнеполитического механизма КНР, а также понимание китайцами своего места в современном мире невозможны без ретроспективного анализа истории международной политики Китая. Дело в том, что цивилизационные особенности Китая накладывали отпечаток на его отношения с далекими и ближними соседями, отличавшиеся от практики взаимоотношений «наций-государств» в Европе.

Китайская дипломатия может похвастаться богатыми историческими традициями, которые насчитывают не одно тысячелетие. Дипломатическое искусство в Китае зародилось намного раньше, чем в европейских странах (здесь не берется дипломатия древних Рима, Греции, Египта и ряда других стран). Среди персонажей китайской истории дипломаты традиционно занимали не менее почетное место, чем герои полководцы или выдающиеся деятели китайской культуры древности. В истории же политической мысли Китая дипломатия рассматривалась как часть политической культуры общества, как одно из важнейших орудий защиты интересов государства.

Один из постулатов китайской дипломатии «использовать древность для современности» возник не случайно. Если «национализм» в его европейских формах исходит из уникальности и безусловной ценности своих собственных национальных культур, то китайский «национализм» базируется на уверенности в культурном превосходстве и универсальной применимости традиционных ценностей Китая. Идеи превосходства китайской нации, китайской культуры над другими народами и культурами составляли основу китаеццентристского догмата внешней политики китайских империй.

Период оформления идейно-теоретических основ традиционной китайской дипломатии относится к глубокой древности:

к VIII—III вв. до н.э. С созданием две с половиной тысячи лет назад единой империи китаеццентризм становится идейным фундаментом для любых внешнеполитических доктрин. Китайский император — «сын Неба» — стал представляться в виде единственного устроителя миропорядка на земле, выступал в качестве верховного владыки, обладающего «небесным мандатом» на правление не только Китаем, но и всей Поднебесной, то есть известным в те времена древним китайцам земным кругом.

Именно в период V—III вв. до н.э. создаются и отработываются внешнеполитические доктрины, методы государственных контактов, в частности «союзы с дальними царствами против ближнего царства», подкуп администрации, обман, шантаж и тому подобное, которые впоследствии войдут в арсенал дипломатических средств императорского Китая<sup>1</sup>.

Конфуцианство несло в себе идею мессианского гегемонизма Китая по отношению к «варварам». Категории конфуцианства, в частности, «человеколюбие» не распространялось на «варваров», по отношению к которым в силу их «этнической неполноценности» можно было быть менее разборчивыми в средствах и методах и даже «относиться к ним как к диким зверям и птицам». Подразумевалось, что под воздействием китайской цивилизации «живущие среди полыни» должны были достичь «китайского» уровня развития. До тех пор пока эти «кандидаты» в китайцы «остаются иноземцами», их нужно «усмирять» вооруженной силой.

Идея о превосходстве цивилизации Среднего государства над всем миром наложила особый отпечаток на китайскую дипломатию. Практика отношений между «срединной империей» и «варварами четырех сторон» окончательно сложилась в классическую «данническую систему вассалитета» к эпохе Суй и Тан (VI—X вв.). Эта эпоха считалась «золотым веком» китайской цивилизации. И позднее все государства, вступающие в дипломатические отношения, например, с Цинской империей (1644—1911 гг.), рассматривались как даннические, не являющимися равноправными партнерами Китая в международном общении.

Даже прием иностранных послов при дворе китайских правителей должен был свидетельствовать о «вассальной» зависимости всех стран и народов от китайских императоров. Главной частью дипломатического протокола была церемония

<sup>1</sup> Переломов Л.С. Конфуцианство и легизм в политической истории Китая. М., 1981. С. 135.



«коутоу»<sup>1</sup> — «три раза встать на колени и девять раз совершить земной поклон», причем иногда даже не перед самим императором, а перед табличкой с его именем. Тот, кто исполнял эти поклоны и другие процедуры, тем самым признавал себя и свое государство «данником» китайского монарха. Отказывавшиеся исполнять эти процедуры иностранные представители не принимались при дворе, и их миссии в Китае, как правило, оказывались безрезультатными. Так, первая официальная посольская миссия России в Китае под руководством Ф.И. Байкова в 1656 г. окончилась неудачей именно потому, что Байков отказался отдать присланные с ним грамоту царя Алексея Михайловича и подарки кому-либо, кроме императора, и выполнить обряд «коутоу». В дальнейшем российские послы стали выполнять китайский протокольный церемониал и принимались императором.

Значительную роль в идеологическом подкреплении внешней политики играли исторические прецеденты. Династийные хроники, многочисленные исторические сочинения на протяжении тысячелетий заботливо систематизировали весь накопившийся опыт дипломатии, делали его доступным потомкам. Во многих случаях «законность» дипломатических и военных мероприятий обосновывалась ссылками на прецеденты из «исторических реестров», определенных иногда много веков назад. Следуя за традиционной историографией, китайская дипломатия рассматривала взаимоотношения с тем или иным соседом иногда за тысячу и более лет, отыскивая нужные ей прецеденты.

Большое значение в китайской дипломатии придавалось предварительным расчетам для осуществления военных и политических акций: «Если методы управления основаны на предварительном расчете, то независимо от того будет ли одаренный военачальник или военачальник, уступающий вражескому, — победа обеспечена». Существенный вклад в разработку основ китайской дипломатии внес крупнейший военный мыслитель древнего Китая Сунь Цзы. Он считал залогом успешного осуществления предварительных расчетов правильный выбор времени, умение сосредоточить соответствующие силы на главном, единодушие исполнителей, осторожность, способность руководителя к самостоятельным действиям<sup>2</sup>.

Но главное, что дал Сунь Цзы дипломатии Китая, это требование облекать предварительный расчет в форму стратегического плана, причем плана в котором была бы заключена для противника какая-либо ловушка или хитрость. Значение этого требования трудно недооценить. Китайская дипломатия за несколько столетий до нашей эры начала вырабатывать стратегические планы — стратагемы, что стало ее основным оружием на протяжении дальнейшей истории Китая.

Стратагемность на протяжении веков была характерной традиционной чертой китайской дипломатии. Дипломатическая стратагема — это нацеленный на решение крупной внешнеполитической задачи план, рассчитанный на длительный период и отвечающий государственным или национальным интересам страны. Отражением этого являлись такие принципы внешнеполитической стратегии, как «и-и чжи-и» — «господствовать над варварами, используя самих варваров», «юань-цзяо цзинь-гуи» — «привлечь дальних, нападать на ближних»<sup>1</sup>. При этом стратагемность китайской дипломатии подразумевает не только и не столько сиюминутные интересы государства, а стратегические, долгосрочные его интересы.

В 1962 г. Китай посетил известный египетский журналист. Он был принят Мао Цзэдуном. После этой встречи журналист рассказывал, что его поразили не конкретные высказывания Мао Цзэдуна по тем или иным вопросам внешней политики Китая, хотя это было очень интересно. Его поразило то, что китайцы мыслят категориями не одного дня, а категориями вечности<sup>2</sup>. Обеспечивая реализацию стратагемы, стратагемная дипломатия черпает средства и методы не в принципах, нормах и обычаях международного права, а в теории военного искусства, утверждающей, что цель оправдывает средства.

Любопытно, что восприятие и осмысление в Китае политической практики других государств стало осуществляться также через призму стратагемности, то есть неизменно понималось как результат определенных замыслов и планов, направленных против Китая.

Определенная переоценка ценностей традиционной доктрины «вассалитета» произошла только тогда, когда впервые в истории «не сработал», да и уже не мог «сработать» принцип постепенной ассимиляции Китаем «варваров», пришедших на этот раз из Европы. Первая брешь в «системе вассалитета» была пробита в результате «опиумных» войн в 40-х и 60-х годах

<sup>1</sup> Мясников В.С. Договорными статьями утвердили. Хабаровск—М., 1997. С. 84.

<sup>2</sup> Мясников В.С. Краткий очерк истории дипломатии КНР (60-е — начало 80-х годов). М., 1988. С. 28.

<sup>1</sup> Мясников В.С. Краткий очерк истории дипломатии КНР. С. 31.

<sup>2</sup> Из личного архива.

XIX в. Однако радикального перехода от традиционных «данических» отношений к современным «договорным» отношениям так и не произошло. Удовкой цинского двора стало учреждение в Пекине в 1861 г. так называемой «Канцелярии по общему управлению делами различных стран» — «Цзунли ямынь», некомпетентного и далекого от ответственности органа. Лишь после подавления восстания «ихэтуаней» («боксерского восстания») в 1901 г., вместо «Цзунли ямынь», создается Министерство иностранных дел по европейскому образцу. Но идеи китаецентризма не торопились уходить из внешнеполитической деятельности Китая.

Интересна характеристика дипломатической практики Китайской империи, которую дал великий революционер-демократ Сунь Ятсен: «Китайский придворный и дипломатический этикет до такой степени тонок и изыскан, что достаточно видоизменения одного слога, чтобы превратить сообщение, обращенное к иностранцу, из комплимента в обиду. К этому и направлены старания во всех сношениях с иностранцами, и нужно очень основательное знание китайской литературы и культуры, чтобы быть вполне уверенным, что то или иное обращение к иностранцу не доставило китайскому дипломату высочайшее наслаждение сознавать, что он оскорбил какого-нибудь высокопоставленного иностранца без ведома последнего. Этим способом китайский официал показывает в глазах окружающих свое превосходство и, наоборот, насколько ниже его стоят "чужеземные черти" — ян гуйцзы»<sup>1</sup>.

### Становление дипломатии КНР

Современная китайская дипломатия формировалась еще задолго до образования в 1949 г. КНР, а именно в ходе контактов представителей Коммунистической партии в так называемых освобожденных районах с правящей тогда в Китае партией Гоминьдан и с представителями различных государств, находившихся в столице освобожденных районов — городе Яньани, включая представителей Советского Союза, Соединенных Штатов и некоторых других.

Таким образом, к моменту создания в 1949 г. Китайской Народной Республики у руководителей нового Китая уже был определенный дипломатический опыт. Он как бы синтезировал в себе не только разноплановые теоретические положе-

ния, в том числе древности, но и достаточно продолжительную политическую практику в ходе революционной деятельности Коммунистической партии Китая в ее зарубежных контактах как с Советским Союзом, так и с некоторыми западными странами, прежде всего с Соединенными Штатами.

С образованием КНР исключительно остро встал вопрос о кадрах специалистов для дипломатической работы. При комплектовании Министерства иностранных дел в него пришли в первую очередь политработники Народно-освободительной армии Китая, участники гражданской войны — Хань Няньлун, Ван Юпин и ряд других. Другую группу составляли работники органов пропаганды, журналисты — Цяо Гуаньхуа, Хуан Хуа.

Почти сразу после провозглашения КНР создается Пекинский Народный университет. При нем был открыт дипломатический факультет, преобразованный в 1955 г. в Пекинский дипломатический институт. Среди основных дисциплин, преподававшихся будущим дипломатам, был и курс лекций по истории китайской дипломатии, подготовленный коллективом преподавателей кафедры международных отношений. Группой советских студентов, учившихся в 1954–1956 гг. в этих учебных заведениях, был сделан персвод лекций на русский язык. Курс лекций был первой попыткой дать систематизированный очерк истории внешних связей Китая, его дипломатии в новое и новейшее время. Применительно к истории страны студентам объясняли, что важнейшей формой международных связей Китая были его отношения как «верховного правителя мира», как «Поднебесной» с соседями — «вассалами». Период первой половины XIX — начала XX в. характеризуется ослаблением Китая, и как следствие этого самоизоляции Китая от внешнего мира. Исторически Китай того периода представлялся студентам как пострадавшая сторона, как объект грабительской политики империалистических держав. В то же время замалчивался агрессивный характер внешней политики китайских империй, особенно маньчжурской, цинской империи (1644–1911). В ходе учебы проводился тезис, который, перефразируя известный постулат британской дипломатии, звучал: «У Китая нет ни врагов, ни друзей. У него есть лишь собственные интересы». При переиздании этих лекций в 1957 г. в них были внесены некоторые редакционные поправки.

Нельзя не упомянуть, что для подготовки преподавателей и студентов Пекинского дипломатического института (ПДИ) в Китай были приглашены известные советские специалисты-международники: академик Н.Иноземцев, профессора Н.Си-

<sup>1</sup> Сунь Ятсен. Избранные произведения. 2-е изд. М., 1985. С. 76.

доров, Л.Кутаков и ряд других. Это был хороший период сотрудничества двух ведущих вузов СССР и Китая (ПДИ и МГИМО), готовивших дипломатические кадры для своих стран.

Если говорить о нынешней дипломатии Китайской Народной Республики, то считается, что основы внешнеполитического курса КНР были разработаны Мао Цзэдуном, председателем ЦК Компартии Китая, и Чжоу Эньлаем, премьером Госсовета КНР.

Мао Цзэдун, более склонный к традиционной дипломатии, вместе с тем явился творцом линии на независимость и самостоятельность китайской внешней политики, придал ей деловой и реалистический характер, сформулировал так называемую линию масс и теорию трех миров — капиталистический, социалистический и «третий мир» развивающихся стран Азии, Африки и Латинской Америки.

Однако своеобразным отцом-основателем дипломатической службы народного Китая можно с полным основанием считать Чжоу Эньлая. Опыт переговоров он накапливал, в частности, в ходе участия в урегулировании «Сианьского инцидента», связанного с арестом Чан Кайши мятежными генералами Чжан Сюэляном и Ян Хунчэном в декабре 1936 г., в переговорах между Компартией Китая и Гоминьданом в Чунцине в августе—октябре 1945 г. Еще до победы революции в Китае для Чжоу Эньлая было свойственно усваивать все то полезное, что он замечал в дипломатическом поведении тех или иных иностранцев. Так, в декабре 1945 г. в Яньань, центр освобожденных районов, прибыла американская миссия, возглавлявшаяся Дж.С.Маршалом, с которой Чжоу Эньлай в течение четырех дней вел переговоры. «Лично я извлек четыре урока из этих переговоров, — говорил впоследствии Чжоу Эньлай. — Каждая сторона должна подходить к другой с взаимным пониманием, а не с взаимной враждой. Стороны должны вести дискуссию на двусторонней основе, не допуская диктата одной стороны. Они должны идти на уступки и требовать — и что более важно — они должны идти на уступки прежде, чем выдвигать требования. Они должны состязаться лишь в том, кто быстрее сможет урегулировать затруднения»<sup>1</sup>. Хороший урок извлек будущий премьер КНР из переговоров с американцами. К сожалению, китайская сторона не всегда следовала этому пониманию Чжоу Эньлая.

<sup>1</sup> Мясников В.С. Краткий очерк истории дипломатии КНР. С. 45.

С первых же дней существования КНР Чжоу Эньлай, будучи Премьером Госсовета КНР, возглавил по совместительству и дипломатическое ведомство нового Китая. Даже когда в феврале 1958 г. Чжоу Эньлай передал Министерство иностранных дел в руки маршала Чэнь И, он продолжал оставаться фактическим руководителем внешней политики Китая. Чжоу Эньлай был одним из немногих китайских руководителей, который до своей кончины в 1976 г. довольно регулярно и часто совершал поездки в зарубежные страны. Для сравнения, Мао Цзэдун выезжал за рубеж лишь дважды, причем оба раза в Москву. В Советском Союзе побывал Председатель КНР Лю Шаоци, нанесший также в 1963 г. визиты в Бирму, Камбоджу и Индонезию.

В качестве вклада Чжоу Эньлая рассматривается утверждение им в дипломатии Китая подхода, при котором отношения Китая с зарубежными странами определяются прежде всего его государственными интересами, а затем уже общностью или различием идеологии и общественного строя. Вместе с премьер-министрами Индии Дж.Неру и Бирмы У Ну он сформулировал «пять принципов мирного сосуществования» и добился их утверждения в качестве основ международных отношений на Бандунгской конференции в 1955 г. Чжоу Эньлаю принадлежит заслуга в деле разработки и дальнейшего развития «народной дипломатии» КНР, т.е. дипломатии, осуществляемой по линии общественных организаций и обменов людьми. Главной особенностью дипломатии Чжоу Эньлая считается также выдвинутый им принцип «цю-тун цунь-и» — «находить общее, несмотря на существующие различия». Благодаря усилиям Чжоу Эньлая удалось сохранить костяк кадрового состава и оградить МИД от бесчинств «хунвэйбинов» в деструктивный период «культурной революции» и обеспечить преемственность и стабильность внешнеполитического курса страны.

Свой вклад в дипломатию Китая внес и Дэн Сяопин, работавший направления международной деятельности страны с середины 80-х годов. Он являлся автором установки «одно государство — две системы» как способа решения «оставленных историей проблем», конкретно применительно к Гонконгу и Макао, а также к Тайваню. Ему принадлежит тезис о том, что мир и развитие являются основными проблемами в современных международных отношениях. Он — инициатор курса «реформы внутри страны, открытость перед внешним миром», в котором органически увязаны воедино внутренняя и внешняя политика КНР, постановка внешней политики Китая на службу внутренней, осуществление «от-



крытости» как основной формы государственной линии КНР на международной арене. Прагматику Дэн Сяопину принадлежит высказывание: «Не важно, какого цвета кошка — белого или черного, главное — чтобы она мышей ловила».

### Основные этапы дипломатии КНР

Народному Китаю была нужна новая дипломатия, способная закрепить и упрочить завоевания китайского народа, приведшие к образованию Китайской Народной Республики. Китайское руководство понимало, что без международной поддержки, которую в тех условиях могли оказать Китаю только Советский Союз и социалистические страны, невозможно было удержать завоевания китайской революции, удержать власть. Исходя из этого, был сделан вывод, что первейшей задачей новой китайской дипломатии является установление союзнических отношений с СССР, что традиционная политика «самоусиления» должна проводиться в рамках сотрудничества с Советским Союзом и другими социалистическими странами, что этот курс должен быть оформлен соответствующими дипломатическими актами.

Китайская Народная Республика была создана 1 октября 1949 г. Советский Союз сразу же признал ее, и уже 3 октября между СССР и КНР были установлены дипломатические отношения. Примеру СССР последовали и другие социалистические страны. В 1950 г. с Китаем обменялись посольствами Вьетнам, Индия, Швеция, Дания, Бирма, Индонезия, Швейцария и Финляндия.

Крупным шагом китайской дипломатии в первые годы существования народного Китая было подписание 14 февраля 1950 г. Договора о дружбе, союзе и взаимной помощи между СССР и КНР, который, по признанию самих китайцев, сыграл важную роль в области внутреннего строительства Китая и совместном противодействии возможной агрессии.

Китайская дипломатия, как неотъемлемая часть внешней политики Китая, прошла через различные этапы, причем на некоторых из них определяющую роль в установлении задач китайской дипломатии играл Мао Цзэдун. В 50-е годы он пропагандировал взгляд о том, что Запад больше боится войны чем Восток, чем Китай. Объясняя это, он говорил: «Здесь у нас людей больше, а там у них, несколько меньше. Если будет сброшена атомная бомба, придется вновь вернуться в Яньань. Если атомная бомба разнесет нас в пух и прах,

ну и что же, делать нечего, после войны мы начнем строить заново»<sup>1</sup>.

При Мао Цзэдуне китайская дипломатия стремилась создать своеобразный культ напряженности, чтобы противопоставить ее как якобы закономерное явление основной тенденции международных отношений современности — разрядке.

Игра на противоречиях между другими государствами, «применение одного яда против другого», всегда были на вооружении традиционной китайской дипломатии. Одним из приемов борьбы на дипломатическом поприще было использование курса «и-чжан и-чи» — «то напряженность, то разрядка». Утверждение Китая в качестве державы глобального значения мыслилось Мао Цзэдуном на путях периодического создания таких международных ситуаций, при которых великие державы должны были считаться с Китаем, когда они оказались бы зависимыми от воли Китая.

Именно такая ситуация была создана обстрелом в сентябре 1958 г. двух островов вблизи побережья Китая в Тайваньском проливе, занятых гоминьдановцами. Соединенные Штаты, союзник Тайваня, были готовы прибегнуть к атомной бомбе, на что последовал соответствующий ответ Советского Союза. Другими словами, Китай как бы поставил две ядерные державы перед вопросом, что им делать применительно к ситуации, созданной Китаем. Получалось таким образом, что дело китайской стороны было создать конфликт, а выход из него пусть ищут другие.

С другой стороны, вопреки советско-китайскому Договору о дружбе и взаимопомощи, КНР предприняла эти действия без консультаций с Советским Союзом. Однако они были спланированы таким образом, чтобы создать видимость согласованности действий двух стран. Дело в том, что в конце июля — начале августа 1958 г., когда китайское руководство уже приняло решение об обстреле островов в Тайваньском проливе, в Пекине находился с визитом глава советского правительства Н.С.Хрущев. Советская сторона не была проинформирована о готовящейся акции, хотя по итогам визита было подписано совместное коммюнике, в котором было зафиксировано единство взглядов сторон относительно совместной борьбы за мирное разрешение международных проблем. Другими словами, дело было представлено таким образом, будто Советский Союз знал о планировавшейся акции и был единодушен в этом с Пекином.

<sup>1</sup> Мясников В.С. Краткий очерк истории дипломатии КНР. С. 63.



Убедившись в провале своих планов столкнуть две державы, китайская сторона начала переводить тайваньский конфликт в плоскость дипломатических «серьезных предупреждений». Всего их было сделано 496.

Постепенно с конца 50-х годов советско-китайские отношения начали давать сбой. Даже сейчас трудно определить истоки того, что в конечном счете привело к драматическому и острейшему конфликту между двумя великими державами в форме вооруженного столкновения на советско-китайской границе в 1969 г. в районе острова Даманский.

Бывший посол СССР в КНР Олег Александрович Трояновский в своей интересной книге «Через годы и расстояния» высказывает мнение относительно глубинных причин происшедшего раскола: «Китай, который по праву считал себя великой державой, не мог в течение долгого времени оставаться на вторых ролях в каком-либо ансамбле. Между тем в союзе с СССР он был обречен именно на такую роль»<sup>1</sup>.

К концу 60-х — началу 70-х годов начинается постепенное движение Китая в сторону нормализации дипломатических отношений с Соединенными Штатами. Причем, и это характерно для китайской дипломатии, свои шаги Пекин заранее сбалансировал открытием в 1969 г. пограничных переговоров с СССР, которые давали ему возможность жестче торговаться с американцами.

В вопросе нормализации отношений с США китайская дипломатия пошла на неординарный ход. В условиях существовавшей тогда напряженности в китайско-американских отношениях пригласить кого-либо из руководящих деятелей США с визитом в Пекин было весьма затруднительно. Поэтому Китай пошел на дипломатию «малых шагов», которая получила название в дипломатических кругах почти всего мира как «пинпонговая дипломатия».

В своей книге «Сугубо доверительно» бывший посол СССР в США Анатолий Федорович Добрынин вспоминает, что в конце апреля 1970 г. в Китай была приглашена национальная сборная Соединенных Штатов по настольному теннису для проведения показательного матча в Пекине. Сборная была принята Чжоу Эньлаем. В мае 1971 г. была достигнута конфиденциальная договоренность, что государственный секретарь США Киссинджер совершит две поездки в Пекин, причем одну негласную, и что позже президент США Никсон поедет в Китай.

<sup>1</sup> Трояновский О.А. Через годы и расстояния. М., 1997. С. 347.

В июле неожиданно было объявлено, что Никсон посетит Китай с визитом в 1972 г. Визит не нормализовал полностью дипломатические отношения между США и Китаем (обмен миссиями связи произошел в 1973 г.), но в целом это был, конечно, прорыв китайской дипломатии в китайско-американских отношениях, имевший немалые международные последствия. Кстати, эта поездка явилась началом «трехсторонней дипломатии» (США, СССР, Китай), поскольку после него ускорились и американо-советские договоренности по ограничению стратегических вооружений. В этой связи Киссинджер шуточно заметил, что американцы «не прочь научиться есть русскую икру с помощью китайских палочек»<sup>1</sup>.

В интересах внешней политики КНР китайская дипломатия, вопреки прежним установкам, пошла на нормализацию, а затем и установление дипломатических отношений с США, несмотря на то, что Вашингтон продолжал сохранять отношения с Тайванем в прежнем объеме, оказывать ему экономическую и военную помощь. В шанхайском коммюнике 1972 г. была использована формула, которая могла в равной мере устроить и Пекин, и Тайбэй: «Соединенные Штаты признают, что все китайцы по обеим сторонам Тайваньского пролива считают, что существует только один Китай и Тайвань является частью Китая». И лишь в конце 1978 г. Соединенные Штаты обязались прекратить дипломатические отношения с Тайванем, денонсировать американо-тайваньский договор 1954 г. и с 1 января 1980 г. вывести свой военный персонал с острова.

Видимо, ободренная установлением отношений с Соединенными Штатами, китайская дипломатия стала проводить в жизнь новую доктрину Пекина о создании «объединенной международной структуры противодействия» Советскому Союзу. Ее, в частности, обнародовал Дэи Сяопин в ходе визита в США 29 января — 1 февраля 1979 г., когда в интервью журналу «Тайм» он прямо заявил, что США и Китай должны начать действовать объединенным фронтом против «гегемонизма», т.е. по китайской терминологии, — против СССР. В совместном итоговом коммюнике Картера и Дэи Сяопина эта мысль также нашла свое отражение. Пропагандируемая внешнеполитическими органами Китая «международная структура» должна была состоять из НАТО, Соединенных Штатов, Японии и Китая.

<sup>1</sup> Добрынин А.Ф. Сугубо доверительно. Посол в Вашингтоне при шести президентах США (1962—1986 гг.). М., 1996. С. 226.

Однако в начале 80-х годов китайская дипломатия исподволь стала проводить мысль о необходимости нормализации отношений с Советским Союзом. Причем в своих методах китайская дипломатия и здесь восприняла некоторые формы, предложенные Советским Союзом.

В 1980 г. Москва направила заведующего Первым Дальневосточным отделом МИД СССР М.С.Капицу в Пекин в качестве «гостя посла». В таком же качестве М.С.Капица посещал Пекин и в 1981, и в 1982 гг. В ходе встреч с китайскими представителями, а в 1982 г. его принял заместитель министра иностранных дел Китая, М.С.Капица излагал позицию Советского Союза по нормализации отношений с Китаем и вносил соответствующие предложения.

В августе 1982 г. в свою очередь, также в качестве «гостя китайского посла», Москву посетил заведующий отделом СССР и стран Восточной Европы МИД КНР Юй Хунлян. Он привез с собой предложение начать политические консультации между СССР и КНР по вопросу о межгосударственных отношениях двух стран.

В 1985 г. китайское руководство сделало важное заявление о том, что Китай и СССР не должны быть ни союзниками, ни врагами, что Китай хочет быть «равным другом» Советского Союза. После этого китайская дипломатия осуществила целый ряд шагов, которые постепенно привели к полной нормализации советско-китайских отношений. Это произошло в мае 1989 года.

Встает вопрос, чем объясняется такой разительный поворот от враждебности в советско-китайских отношениях к полной нормализации взаимоотношений двух стран. Пожалуй, наиболее правильным ответом может служить выше упомянутое мнение посла О.Трояновского о причинах раскола в советско-китайских отношениях. Дело в том, что китайская дипломатия довольно быстро осознала, что в пропагандируемой «международной структуре противодействия» Советскому Союзу западные страны отводят Китаю не главенствующую роль, а второстепенное место. Это, конечно, не устраивало Китай. Поэтому не случайно, что XII съезд Компартии Китая, состоявшийся в начале 1982 г., высказался за «независимый и самостоятельный» курс Китая в международных отношениях. Этот курс понимается китайцами как подтверждение специфического места не столько Китая как страны, сколько китайской цивилизации в целом, которую необходимо сохранять и оберегать.

Благодаря усилиям китайской дипломатии, к концу 80-х годов Китай имел в целом сбалансированные отношения с ос-

новными центрами силы в мире — с Советским Союзом, с Соединенными Штатами, с Западной Европой и Японией. Такое международное положение Китая отвечало интересам КНР при проведении внутренней политики. Еще в декабре 1978 г. на III Пленуме ЦК КПК 11 созыва Дэн Сяопин выдвинул курс Китая во внутренней и внешней политике, выраженный восьмью иероглифами: «Реформы во внутренней политике, открытость перед внешним миром». Кстати сказать, что свою формулу нормализации отношений Китая с Советским Союзом (нормализация произошла в 1989 г.) Дэн Сяопин также обозначил восьмью иероглифами: «заккрыть прошлое, открыть будущее». Упомянутый выше баланс между основными центрами сил мира позволял Китаю обеспечивать мирные условия для внутреннего строительства, а открытость перед внешним миром способствовала привлечению иностранных капиталов в китайскую экономику. К настоящему времени в китайскую экономику вложено и «работает» свыше 300 млрд долларов иностранных инвестиций.

Как уже говорилось, китайская дипломатия в основе своей имеет те постулаты, которые складывались тысячелетиями.

В то же время нельзя не сказать, что китайская дипломатия модернизует свои приемы, и ее нынешнее понимание сегодняшней ситуации и особенно перспектив все меньше окутывается историческим флером. Однако не смотря на модернизацию своей дипломатии, Китай связан со своей историей, с дипломатическими приемами, бытовавшими в ней. Так, ведя в 1964 г. пограничные переговоры с Советским Союзом, китайская делегация прибегала к историческим экскурсам по проблеме территориального размежевания между Китаем и Россией, апеллировала к «агрессивной» позиции России, настаивала на признании Советским Союзом «несправедливости» пограничных договоров конца XIX — начала XX вв., забывая при этом о захватнической политике Цинской империи (1644—1911 гг.). И все это она сочетала с прагматическим, с современным подходом к вопросам пограничного урегулирования с Советским Союзом. Китайская делегация первой предложила обменяться картами с показом сторонними их понимания прохождения советско-китайской границы, много сделала для того, чтобы за короткое время в соответствии именно с нормами современного международного права согласовать практически всю границу, особенно по рекам, а это около 3,5 тыс. км из общей протяженности границы в 4,2 тыс. км. К сожалению, из-за различий в позициях сторон по другим вопросам переговоры оказались безрезультатными.

В китайской дипломатии придается большое значение теории балансов — двусторонних, многосторонних — и конфликтным ситуациям, которые — самое главное — не ударили бы по национальным интересам Китая. Так в настоящее время Китай развивает экономические, торговые, научные связи с Соединенными Штатами, хотя в их взаимоотношениях немало политических неувязок, которые — чего успешно добивается китайская дипломатия — не приводят к такому нарушению баланса, который повредил бы Китаю.

Другой пример баланса в китайско-советских отношениях. Эти отношения в 1969 г. практически дошли до состояния войны, но теория баланса позволила китайской дипломатии откликнуться на предложение Советского Союза и о встрече в Пекинском аэропорту глав правительств СССР и Китая 11 сентября 1969 г., которая положила начало пограничным переговорам между Китаем и Советским Союзом. Тот же баланс соблюдался и на самих переговорах 1969—1978 гг., которые, к сожалению, также оказались безрезультатными. Китайская дипломатия, выступая с неприемлемой для СССР концепцией так называемых «спорных районов», не делала ничего для достижения реального пограничного урегулирования с Советским Союзом, но в то же время не делала ничего и для срыва переговоров. Более того она проявляла заинтересованность в продолжении диалога — несмотря на его бесплодность — с тем, чтобы не дать Советскому Союзу использовать сложившуюся на переговорах ситуацию во вред Китаю, особенно в военном отношении, поскольку в тот период СССР в военной области был намного сильнее Китая.

Советская сторона не пошла в 1964 г. на признание «незаконности» пограничных договоров между Россией и Китаем конца XIX — начала XX в., ибо это не соответствовало действительному ходу событий, не приняла на переговорах 1969—1978 гг. концепцию «спорных районов», ибо на переговорах о границе должен сначала решаться вопрос о прохождении линии границы, а затем — лишь на этой основе — о территориальной принадлежности того или иного участка территории. Тем самым китайской дипломатии было четко и твердо дано понять, что продолжать выступать с такими требованиями к Советскому Союзу — значит загонять пограничное урегулирование в безвыходный тупик. К чести китайской дипломатии надо сказать, что, видимо, она учла подобный вывод и на пограничных переговорах 1987—1991 гг. не выдвигала упомянутые две концепции, что позволило сторонам заняться практической работой по конкретному рассмотрению прохождения линии границы и привело к успеху переговоров.

После развала Советского Союза китайская дипломатия в течение последнего десятилетия выстраивала баланс по всей сухопутной границе Китая, поскольку для Китая возникли сложности, особенно из-за действий США, Японии в Азиатско-Тихоокеанском регионе, а в последнее время — действий США в Афганистане. Если брать отношения Китая с Россией, то характерны такие ступени формирования баланса: решение пограничного вопроса подписанием 16 мая 1991 г. Соглашения о советско-китайской границе на ее Восточной части, создание двухсоткилометровой полосы доверия и сокращение вооруженных сил вдоль границы Китая с Россией, Казахстаном, Киргизией и Таджикистаном, завершение демаркации границы с Россией, обозначение впервые за 300 лет на местности четкой и ясной границы и, наконец, заключение многопрофильного базового Договора о добрососедстве, дружбе и сотрудничестве между Россией и Китаем от 16 июля 2001 г. И здесь надо подчеркнуть, что с инициативой заключения Договора выступила китайская дипломатия. Нельзя не сказать, что такого базового многопрофильного международно-правового документа у Китая нет ни с одной другой страной.

### Министерство иностранных дел КНР

В Китайской Народной Республике дипломатические функции возложены на Министерство иностранных дел. Оно представляет государство в целом за границей через свои зарубежные представительства, отвечает за официальные дипломатические отношения с иностранными государствами, включая назначение, отзыв послов и других дипломатических представителей, за ведение переговоров о подготовке международных договоров и соглашений. МИД Китая заявляет официальные протесты иностранным правительствам. Оно руководит дипломатическими представительствами за границей, а также обеспечивает или оказывает помощь в наборе, обучении и назначении китайского дипломатического персонала, включая переводчиков. МИД готовит информацию для ЦК КПК и правительства и свои предложения по внешнеполитическим вопросам, реализует принятые решения. МИД руководит разработкой архивных материалов и изданием официальных документов в области внешней политики.

Министерство иностранных дел является основным рабочим органом дипломатии, представляет собой оперативный орган китайского правительства, ведающий делами межгосу-



дарственных отношений, делами соотечественников, проживающих за границей, и выполнением консульских функций внутри страны и за рубежом.

Министерству иностранных дел подведомственны Канцелярии иностранных дел на уровне провинций, автономных районов и городов центрального подчинения, которые курируют вопросы внешних связей в своих районах. Их оперативная работа ведется под руководством и при координирующей роли МИД. МИД выполняет определенные координирующие функции также по отношению к ведомствам, которые в своей работе вступают в контакты с зарубежными партнерами. В особом административном районе Сянган (Гонконг) создано управление уполномоченного МИД, ведающее делами, входящими в компетенцию центрального правительства и касающимися Сянгана. Управление служит каналом связи между правительством Сянгана и центральным правительством.

Структура центрального аппарата МИД КНР, важнейшим звеном которого остаются оперативные дипломатические департаменты — территориальные и функциональные, равно как и структура зарубежных органов внешних сношений, претерпевала некоторые изменения по мере трансформации внешнеполитических приоритетов, однако в целом, оказалась достаточно устойчивой и не отличается от общепринятой в большинстве стран.

Руководящее звено министерства состоит из министра, Парткома министерства (нынешний министр иностранных дел Тан Цзяюань, как и его предшественники, является одновременно и министром и секретарем Парткома министерства), комиссии контроля за соблюдением партийной дисциплины, отдела по работе с более чем 160 партийными организациями загранучреждений, заместителей министра, количество которых варьировалось от 12 до 5, помощников министра, его юридических советников и Канцелярии, которая обеспечивает проведение 2 раза в неделю заседаний «Руководящей группы МИД», носящих характер консультационных совещаний под председательством министра.

Повседневной оперативной и аналитической работой в МИД занимаются следующие департаменты: восемь территориальных департаментов — Азии; Западной Азии и Северной Африки; Африки; Восточной Европы и Центральной Азии (он курирует и Россию); Западной Европы; Северной Америки и Океании, Латинской Америки; по делам Гонконга, Макао и Тайваня; шесть функциональных департаментов — Протокольный; Информации; Международных организаций и

конференций; Договорно-правовой; Контроля над вооружениями; Консульский.

Технико-административным обслуживанием МИД занимаются: управления — Административное; Валютно-финансовое; Контрольно-ревизионное; Кадров; Образования и подготовки кадров; Бюро переводов; Редакционно-издательское бюро; Бюро по работе с ветеранами; Отдел по делам китайских миссий за рубежом.

Научно-исследовательская служба министерства представлена работающим в оперативном режиме непосредственно на приемную министра Отделом исследований в области политики. Функционируют также два ведомственных НИИ международных проблем в Пекине и Шанхае. К центральному аппарату относятся также несколько постоянных делегаций, уполномоченных представлять КНР на двусторонних переговорах.

При МИД имеется филиал Высшей партийной школы при ЦК КПК, где с отрывом от производства в течение полугодия занимаются до 100 дипломатических сотрудников рангом до 1 секретаря включительно. Ежегодно 3—4 работника на уровне заместителя министра и руководителя отделов и управлений направляются на учебу в Центральную ВПШ сроком на 6 месяцев. Партийность — важнейшее требование к каждому сотруднику МИД КНР, и без системы партийной работы и учебы немыслима карьера дипломата.

Однако МИД КНР не является единственным дипломатическим органом. Высший эшелон китайских руководителей, партийных, государственных и военных осуществляет дипломатические функции — особенно при визитах за рубеж и приеме иностранных представителей высшего и высокого уровня — не в меньшей мере, чем аппарат Министерства иностранных дел. Кроме того, существует и достаточно разветвленный аппарат Министерства внешней торговли, осуществляющий экономические связи КНР, в которых дипломатия играет не малую роль.

В интересах внешней политики КНР широко используются различные общественные организации, реализующие цели так называемой «народной дипломатии». Это — Китайское народное общество дружбы с зарубежными странами, которое имеет свои отделения в большинстве провинций городов центрального подчинения и автономных районов страны. Это — Китайское общество по изучению международных отношений, целью которого является развивать и устанавливать связи с политическими деятелями, видными учеными-международниками и политологами, организовывать и участвовать в двусторонних и многосторонних научных конференциях и



симпозиумах. Задачей Китайского общества по международному обмену, созданного в 1981 г., является осуществление сотрудничества с подобными ему зарубежными организациями, политическими партиями, учеными, видными общественными деятелями путем обмена визитами, участия в международных конференциях и т.п. «Народная дипломатия» реализуется и некоторыми другими организациями.

Внешнеполитическое ведомство Китая придает большое значение выработке дипломатического имиджа своей страны. При этом за 52 года существования КНР дипломатический имидж Китая претерпел существенные качественные изменения. Но в его основе всегда лежало представление о Китае как об одном из важнейших мировых центров сил. Китайская внешнеполитическая пропаганда была нацелена в первую очередь на создание такого имиджа КНР, который позволял бы руководству КНР с наименьшими затратами осуществлять свои цели на международной арене. В этих целях МИД оказывает влияние на деятельность печати и средств внешней пропаганды. С недавних лет МИД стал регулярно проводить пресс-брифинги по самому широкому кругу вопросов для аккредитованных в Пекине иностранных журналистов. Особую роль, помимо Отдела информации МИД КНР, играет агентство Синьхуа, Главное управление по радио и телевидению при Государственном совете КНР, имеющие представительства за рубежом, и крупнейшая газета «Жэньминь жибао» с ее корреспондентскими пунктами за границей.

Само собой разумеется, что в условиях, когда руководящей партией в Китае является КПК, Министерство иностранных дел КНР отнюдь не главный творец внешней политики, а с ней и дипломатической стратегии и тактики.

Кардинальные решения по международной политике Китая принимаются на высшем уровне — на съездах Компартии Китая, на заседаниях Политбюро ЦК КПК. В последнее время при ЦК КПК создана специальная «руководящая группа по внешним делам», а при Госсовете КНР — «консультативно-исследовательская группа по внешней политике». Эти группы являются совещательными органами. В них входят ведущие авторитетные специалисты по международным делам, представители практических ведомств, ответственные работники Отдела международных связей ЦК КПК. На заседаниях групп обсуждаются важнейшие внешнеполитические проблемы Китая, готовятся аналитические материалы. Важное значение в формировании внешнеполитической стратегии КНР имеет Военный Совет ЦК КПК — орган, осуществляющий на

самом высоком уровне увязку шагов на международной арене с задачами обеспечения национальной безопасности страны.

В начале 90-х годов XX в. в Китае была начата административная реформа всех государственных органов управления. В рамках проводимой реформы было принято решение — ввиду важности внешнеполитического ведомства не сокращать численный состав персонала МИД. Среди главных целей реформы Министерства были названы совершенствование его центрального аппарата и загранучреждений, упорядочение административной структуры, разграничение административных и партийных функций. В МИД КНР предусматриваются активные меры по насыщению его подразделений высокоскоростными копировальными машинами и электронными средствами связи и хранения информации. Серьезное внимание уделяется повышению эффективности деятельности каждого работающего в системе МИД КНР, для чего в 80-е годы была введена система «профессиональной должностной ответственности», имеющая целью определить служебные функции сотрудников, начиная с референтов и кончая заместителями министра.

Помимо подобной «аттестации рабочих мест», осуществляется широкомасштабная служебная аттестация сотрудников Министерства. Для ее проведения была образована комиссия в составе представителей Паркома и Управления кадров. Критерии, выработанные для оценки аттестуемого сотрудника, включают в себя идейно-теоретическую подготовку, аналитические способности, работоспособность, дисциплинированность, организаторские способности, навыки руководителя, умение писать и четко излагать свои мысли, компьютерная грамотность. Периодическая (обычно ежегодная) аттестация как в центральном аппарате МИДа, так и в загранучреждениях, проходит в обстановке «открытости и деловой доброжелательности» в несколько этапов, включающих в себя «индивидуальный отчет, доклад непосредственному начальнику, обсуждение массами, итоговую оценку руководителями», которая выставляется по схеме «отлично, хорошо, нормально, посредственно». Теоретически предусмотрено даже право сотрудника опротестовывать оценку начальника в случае несогласия с ней. Пока трудно судить о том, насколько подобные аттестации позволили повысить ответственность, активность и инициативность работников.

При назначении на руководящие должности в МИД КНР в последнее время постепенно вводятся элементы конкурса, схожие с аттестацией. Практически каждый сотрудник центрального аппарата имеет возможность выставить свою канди-

датуру. С начала 90-х годов в Министерстве действует тесно увязанная с аттестацией система мер поощрения за хорошую работу и санкций за неудовлетворительную. Для передовиков учреждена Доска почета, а отдельным сотрудникам вручаются почетные грамоты, выдаются премии, достигающие 30% от должностного оклада. Случаев, когда администрация была вынуждена уволить нерадивого сотрудника, не прошедшего аттестацию, крайне мало, ибо существующее в КНР трудовое законодательство затрудняет эту процедуру. Лишь в последние годы в Китае разрабатывается «Положение о государственной службе», затрагивающее и дипломатическую карьеру, которое предусматривает практику заключения на основе конкурсного экзамена трудовых соглашений и полный переход на контрактную систему.

Продвижение по службе сотрудников МИД КНР и присвоение дипломатических рангов зависит, прежде всего, от стажа работы. Например, ранг атташе присваивается младшему специалисту через 3 года после поступления на службу, 3-го секретаря — еще через 3 года, а ранг 2-го секретаря — по прошествии последующих 4-х лет. Таким образом, уже к 33 годам китайский дипломат может стать 2-м секретарем. Начиная с этого ранга, сроки присвоения очередных дипрангов не установлены. В последнее время стало практиковаться досрочное (обычно за 1 год до истечения установленного срока) присвоение рангов за успешную работу.

Определенное развитие получили в КНР различные формы ротации кадров, предполагающей, в частности, перемещение между центральным аппаратом и загранучреждениями, посольствами и консульствами, отдельными подразделениями центрального аппарата и внутри самих этих подразделений. Так, перемещение послов КНР за рубежом исходит, помимо прочего, из посылки, что длительное пребывание посла на одном месте могло бы привести к притуплению остроты восприятия им событий. Обычно ротация производится через 3 года, реже через 4—5 лет нахождения посла в определенной стране, и чаще всего с новым назначением он направляется в страну со схожими социально-культурологическими параметрами. Однако, с учетом опыта работы и профессиональной специализации посла, как правило, он назначается каждый раз в более важную страну.

Любопытен китайский опыт работы с младшими специалистами. Будучи принятыми в МИД, они первый год проходят стажировку продолжительностью по 3 месяца в различных подразделениях. После этого с учетом всех выявленных качеств новобранца, выдержавшего испытательный срок, рас-

сматривается вопрос о направлении его на работу в соответствующее подразделение Министерства или в представительство за границей.

Все дипломатические сотрудники в возрасте до 50 лет охвачены различными формами повышения политической и профессиональной квалификации. Сотрудники центрального аппарата 2—3 раза в неделю посещают занятия в Школе иностранных языков МИДа, где изучают английский и французский в качестве первого языка и некоторые редкие и восточные языки в качестве второго. По окончании Школы они получают диплом. Кроме того, ведущие профессора и специалисты крупнейших научных центров страны проводят 1 раз в неделю (по полдня) занятия по профилю общеподготовительной подготовки. Причем, каждый сотрудник сам выбирает тот тематический курс, который желает прослушать. Широкое применение получили различные формы вечернего, заочного и телевизионного обучения для сотрудников со средним образованием.

Повышение квалификации с отрывом от производства осуществляется на базе Дипломатического института МИД КНР. В последние годы молодые будущие дипломаты имеют возможность стажироваться в течение 1 года в вузах зарубежных государств, в т.ч. все чаще в МГИМО(У) МИД РФ и других вузах России, как за счет МИДа, так и имеющихся в КНР различных фондов и учреждений. Впоследствии часть из них по конкурсу принимаются на работу в МИД, а некоторые привлекаются к работе в посольствах и консульствах КНР даже в период стажировки. Перед поездкой на работу в загранучреждения сотрудники министерства также обычно проходят курсы интенсивной целевой подготовки, на которых повышают свои страноведческие знания и ориентируются на проблематику отношений Китая со страной предполагаемой командировки.

Вероятно, самым своеобразным в китайской практике работы с кадрами МИДа является то, что нормой стало участие всех, включая министра, в «добровольном физическом труде» для «тесной связи с массами». В соответствии с решением ЦК КПК ежегодно 60—70 сотрудников, главным образом, вернувшихся из длительных заграникомандировок, едут сроком на 1 год в подшефную провинцию Хубэй, которая закреплена за министерством. В деревнях и городах этой провинции они занимаются физическим трудом, а также оказывают помощь учителям начальных и средних школ в преподавании иностранных языков. Очевидно, что молодые сотрудники в известной степени отрываются от оперативной работы, даже от-

части теряют квалификацию, но зато, как утверждают китайские дипломаты, они получают возможность ознакомиться с положением дел на местах, почувствовать реальную жизнь. С этой же целью сотрудники МИДа регулярно выступают с бесплатными лекциями и докладами перед населением и партактивом столицы и провинций.

В условиях экономизации международных отношений укрепление аналитического потенциала МИД КНР и его большая ориентация на внешнеэкономическую деятельность происходят главным образом за счет подключения к работе в МИДе ученых и экспертов в области экономики, особенно международной валютно-финансовой сферы. Расширяются контакты министерства с огромным количеством НИИ, сотрудники которых, в первую очередь аналитики мировой экономики, периодически направляются «вахтенным методом» на работу в заграничные учреждения и в представительства КНР при международных организациях. Начиная с 80-х годов, практически весь персонал министерства призван пройти через систему годичных экономических курсов, чтобы более эффективно содействовать отечественному бизнесу.

К несомненно сильной стороне китайской дипломатии относится активное подключение к ней политико-академического комплекса и стремление китайского руководства более полно использовать потенциал науки для достижения целей упорядочения и рационализации внешней политики. Помимо групп экспертов-международников, учрежденных при центральных партийных и государственных органах, в работе по оптимизации внешнеполитического курса страны широко задействована разветвленная сеть научно-исследовательских институтов и вузов. Соорганизованные научные, в т.ч. вузовские, «мозговые центры» в той или иной мере представлены на всех уровнях принятия внешнеполитических решений, а в функции высококвалифицированных ученых-международников входит не только теоретическое обоснование уже принятых практических решений, но и прогнозирование эволюции международных отношений, а также составление обоснованных рекомендаций практическим ведомствам, как на ближайшую, так и на долгосрочную перспективу. В современном Китае делается много в направлении преодоления межведомственных барьеров, отгораживающих академическую науку от высшего образования и их обоих от практики.

8 сентября 1983 г. состоялась официальная церемония открытия, вернее, восстановления функционировавшего до этого в течение десятилетия в виде курсов повышения квалификации Дипломатического института как базового вуза, при-

занного «не только готовить дипломатов, но и вести исследование международных проблем»<sup>1</sup>. В последние годы происходит смещение акцента с языковой подготовки (на нее приходится до 70% учебной нагрузки) на страноведческую и проблемную. Начиная с 90-х годов в Дипинституте, работающем одновременно и как дипакадемия, стали читаться новые курсы: введение в дипломатию, современная мировая политика, актуальные проблемы стран и регионов. К преподавательской деятельности в институте, насчитывающем более тысячи преподавателей и сотрудников, привлекаются дипломаты высокого ранга. За период 6-летнего обучения студенты дважды (по месяцу) проходят практику в центральном аппарате МИД КНР.

### Дипломатические представительства КНР

Дипломатическая служба любого государства немыслима без разветвленной сети дипломатических представительств.

Что же касается дипломатической деятельности нынешнего Китая, то для этих целей создан огромный аппарат, находящийся как в самом Китае, так и в посольствах и консульствах Китая в 170 государствах, с которыми КНР установила дипломатические отношения. Сюда же необходимо причислить и китайские миссии при ООН и в ряде других международных организаций.

Являясь участником Венской конвенции о дипломатических сношениях 1961 г., КНР определяет 3 класса глав своих дипломатических представительств — Чрезвычайного и Полномочного Посла, Чрезвычайного и Полномочного Послапника, назначаемых Постоянным комитетом ВСНП, а также Повременного в делах, назначаемого МИД КНР. Подписывая этот документ, Пекин сделал оговорку о непризнании рангов представителей Ватикана, с которым КНР до сих пор не имеет дипломатических отношений. В настоящее время все зарубежные диппредставительства КНР, также как и иностранные диппредставительства в Пекине имеют статус посольства. Китай широко использует в дипломатической практике назначение послов по совместительству. Сама процедура назначения главы диппредставительства за рубежом отличается от общепринятой в международной практике только тем, что по китайскому протоколу верительные и отзывные грамо-

<sup>1</sup> Жэньминь жибао. 10 сентября 1983.



части теряют квалификацию, но зато, как утверждают китайские дипломаты, они получают возможность ознакомиться с положением дел на местах, почувствовать реальную жизнь. С этой же целью сотрудники МИДа регулярно выступают с бесплатными лекциями и докладами перед населением и партативом столицы и провинций.

В условиях экономизации международных отношений укрепление аналитического потенциала МИД КНР и его большая ориентация на внешнеэкономическую деятельность происходят главным образом за счет подключения к работе в МИДе ученых и экспертов в области экономики, особенно международной валютно-финансовой сферы. Расширяются контакты министерства с огромным количеством НИИ, сотрудники которых, в первую очередь аналитики мировой экономики, периодически направляются «вахтенным методом» на работу в заграничные учреждения и в представительства КНР при международных организациях. Начиная с 80-х годов, практически весь персонал министерства призван пройти через систему годичных экономических курсов, чтобы более эффективно содействовать отечественному бизнесу.

К несомненно сильной стороне китайской дипломатии относится активное подключение к ней политико-академического комплекса и стремление китайского руководства более полно использовать потенциал науки для достижения целей упорядочения и рационализации внешней политики. Помимо групп экспертов-международников, учрежденных при центральных партийных и государственных органах, в работе по оптимизации внешнеполитического курса страны широко задействована разветвленная сеть научно-исследовательских институтов и вузов. Соорганизованные научные, в т.ч. вузовские, «мозговые центры» в той или иной мере представлены на всех уровнях принятия внешнеполитических решений, а в функции высококвалифицированных ученых-международников входит не только теоретическое обоснование уже принятых практических решений, но и прогнозирование эволюции международных отношений, а также составление обоснованных рекомендаций практическим ведомствам, как на ближайшую, так и на долгосрочную перспективу. В современном Китае делается много в направлении преодоления межведомственных барьеров, отгораживающих академическую науку от высшего образования и их обоих от практики.

8 сентября 1983 г. состоялась официальная церемония открытия, вернее, восстановления функционировавшего до этого в течение десятилетия в виде курсов повышения квалификации Дипломатического института как базового вуза, при-

занного «не только готовить дипломатов, но и вести исследование международных проблем»<sup>1</sup>. В последние годы происходит смещение акцента с языковой подготовки (на нее приходится до 70% учебной нагрузки) на страноведческую и проблемную. Начиная с 90-х годов в Дипинституте, работающем одновременно и как дипакадемия, стали читаться новые курсы: введение в дипломатию, современная мировая политика, актуальные проблемы стран и регионов. К преподавательской деятельности в институте, насчитывающем более тысячи преподавателей и сотрудников, привлекаются дипломаты высокого ранга. За период 6-летнего обучения студенты дважды (по месяцу) проходят практику в центральном аппарате МИД КНР.

### Дипломатические представительства КНР

Дипломатическая служба любого государства немыслима без разветвленной сети дипломатических представительств.

Что же касается дипломатической деятельности нынешнего Китая, то для этих целей создан огромный аппарат, находящийся как в самом Китае, так и в посольствах и консульствах Китая в 170 государствах, с которыми КНР установила дипломатические отношения. Сюда же необходимо причислить и китайские миссии при ООН и в ряде других международных организаций.

Являясь участником Венской конвенции о дипломатических сношениях 1961 г., КНР определяет 3 класса глав своих дипломатических представительств — Чрезвычайного и Полномочного Посла, Чрезвычайного и Полномочного Посланника, назначаемых Постоянным комитетом ВСНП, а также Поверенного в делах, назначаемого МИД КНР. Подписывая этот документ, Пекин сделал оговорку о непризнании рангов представителей Ватикана, с которыми КНР до сих пор не имеет дипломатических отношений. В настоящее время все зарубежные диппредставительства КНР, также как и иностранные диппредставительства в Пекине имеют статус посольства. Китай широко использует в дипломатической практике назначение послов по совместительству. Сама процедура назначения главы диппредставительства за рубежом отличается от общепринятой в международной практике только тем, что по китайскому протоколу верительные и отзывные грамо-

<sup>1</sup> Жэньминь жибао. 10 сентября 1983.



ты представляют собой единый документ, вручаемый вновь назначенным послом.

За основу определения класса главы диппредставительства берется важность отношений с той или иной страной для приоритета китайской внешней политики. Прежде всего оценивается «комплексная мощь» страны-партнера, ее влияние в мировой политике, затем учитывается степень развития двусторонних отношений этой страны с Китаем в политической, экономической, культурной и других областях. Особо выделяется военный аспект, то есть берутся в расчет интересы обеспечения безопасности Китая.

Спецификой зарубежных дипломатических представительств КНР является то, что дипломаты рангом до 2-го секретаря включительно выезжают в длительные заграничные командировки без своих жен. Кроме того, до сих пор китайским дипломатам всех рангов не разрешено брать с собой за рубеж детей любого возраста. В тех редких случаях, когда китайский дипломат выезжает в командировку с супругой, ему предусмотрена определенная надбавка к зарплате, а за женой сохраняется зарплата по основному месту прежней работы. Практически все жены дипломатов выполняют ту или иную работу в посольствах. Кстати, в целом в штате МИД КНР занято много лиц, связанных между собой родственными или семейными узами, однако это не считается проявлением протекционизма.

Характерно, что в функции китайских посольств и генконсульств все больше входит содействие китайским компаниям в укреплении их позиций на рынках соответствующих стран. Эта функция, как известно, в последние годы становится частью деятельности многих посольств, в том числе российских.

Ясно, что без максимально полной и достоверной информации невозможно принять решение, осуществление которого принесло бы внешней политике любого государства ожидаемые результаты. В Министерстве иностранных дел КНР сбору информации придается чрезвычайно важное значение. Особо высоких оценок удостоиваются те дипломаты, которые смогли раздобыть важные сведения до того, как они получили огласку в средствах массовой информации.

Основной поток информации поступает из китайских посольств и генконсульств в виде оперативной и почтовой информации. Китайские дипломаты, работающие за рубежом, ориентированы на сбор информации с использованием «открытых методов» — тщательного изучения правительственных

публикаций, газет, журналов, статистических материалов. Большое значение придается получению информации «из первых рук». В этих целях китайские дипломаты стремятся регулярно посещать внешнеполитическое ведомство страны пребывания, другие правительственные учреждения. Китайским дипломатам рекомендуется не черпать информацию из одного источника, а налаживать связи с максимально широким кругом людей, близко стоящих к центру политической власти страны, — с сотрудниками правительственных учреждений, депутатами парламентов, военными, журналистами, представителями деловых кругов. Поскольку в дипломатии, как известно, действует принцип «давать и брать», то нельзя рассчитывать на получение информации от партнера, не снабжая его в свою очередь сведениями, которые могут представлять для него интерес. В этой связи китайским дипломатам рекомендуется, в частности, активно разъяснять смысл событий, происходящих во внутренней и внешней политике Китая.

Разнообразную информацию МИД КНР стремится получать в ходе двусторонних консультаций по широкой международной тематике, проводимых с внешнеполитическими ведомствами других стран на уровне министров иностранных дел, заместителей министров или руководителей департаментов. Между МИДа России и Китая, в частности, разрабатываются ежегодные планы таких консультаций.

Деятельность посольств и генконсульств Китая находится под постоянным контролем со стороны Министерства иностранных дел. Регулярно в посольства и консульства направляются инспекторы «для изучения положения дел на месте». Они проверяют, как организована работа в посольствах, как расходуются финансовые средства и тому подобное. Изучается также и работа загранучреждений по отдельным направлениям. По итогам проверки инспекторы составляют доклад с предложениями по улучшению функционирования загранучреждения.

### Переговорный арсенал китайской дипломатии

В переговорной практике китайцев существует довольно разнообразный арсенал приемов, используемых в ходе переговоров с зарубежными партнерами. Большая часть приемов определяется общепринятыми нормами международного права, но немало из них имеет сугубо китайское происхождение.

Если в 50-х — в начале 60-х годов у китайских переговорщиков наблюдалось немало слабых и уязвимых мест в тактике ведения переговоров (к недостаткам дипломатии того периода можно было отнести то, что она была не столь оперативна, как западная), то в настоящее время мы имеем дело с хорошо подготовленными кадрами китайских дипломатов-переговорщиков. Этому способствует намного лучшая, чем раньше, информированность дипломатов, тщательное изучение всего того, что относится к предмету переговоров — исследование основополагающих документов, относящихся к тому или иному вопросу, анализ конкретных прецедентов, возникавших в переговорах по сходным проблемам. Такого рода подготовка в сочетании с продуманностью тактики дает возможность китайским дипломатам успешно вести переговоры. Хотелось бы сказать, что китайские дипломаты-переговорщики руководствуются заслуживающим внимания положением, высказанным в 1945 г. Мао Цзэдуном: «Тот, кто не исследовал и не изучал вопрос, не имеет права голоса».

По китайской классификации переговоры делятся на «официальные», «политические», «специальные». В последние годы Пекин все чаще прибегает к менее обязывающей форме консультаций для урегулирования двусторонних проблем.

При ведении переговоров китайская сторона стремится строго следовать нормам протокола. Глава делегации КНР встречает и провожает партнеров по переговорам либо у входа в здание, где ведутся переговоры, либо непосредственно у входа в зал переговоров. В ходе переговоров периодически подается зеленый чай. По китайскому этикету, при рукопожатии или при вручении визитки более молодой по возрасту или занимающий по должностной иерархии более низкое место должен сопровождать это поклоном, протягивая две руки. Китайская сторона особо следит за соблюдением протокольного старшинства. Поэтому следует внимательно знакомиться с представляемым китайской стороной протокольным списком ее делегации.

Из общих черт, характерных для китайских партнеров, следует отметить неукоснительное соблюдение ими порядка и дисциплины, умение отстаивать — при необходимости весьма жестко — свои позиции, интересы своей страны. Это, в частности, проявляется в обязательной фиксации содержания переговоров или каких-либо контактов с иностранцами в записях бесед и в отчетах. Вместе с тем, когда это нужно, китайские партнеры проявляют гибкость, идут на компромиссы, на поиск взаимоприемлемых развязок. Трудно говорить о ки-

тайских дипломатах в целом, но из личного опыта известно, что за последние годы на переговорах с дипломатами России наши китайские партнеры стараются не загонять переговоры в тупик из-за какого-либо несогласованного вопроса. Как правило, обе стороны договариваются отложить на время этот вопрос, дожидаться благоприятного момента, занимаясь одновременно поисками компромисса с тем, чтобы в конце концов решить отложенную проблему.

Так, на наших переговорах с китайцами по пограничным вопросам в 1964 г. не было достигнуто договоренности о границе из-за нерешенности вопроса о прохождении линии границы в районе двух островов у города Хабаровска — Большой Уссурийский и Тарабаров. Готовясь к переговорам 1987—1991 гг., мы анализировали возможную ситуацию: либо завершить согласование всей линии границы, за исключением двух участков, и продолжить по ним переговоры, либо повторить практику 1964 г. и из-за несогласованности границы на протяжении 30 км оставить несогласованную границу длиной в 4 тыс. 200 км. По договоренности сторон, был принят первый вариант. И он принес необходимый результат: в настоящее время граница на всем ее протяжении, кроме двух участков, четко обозначена на местности, пограничные переговоры по этим участкам продолжаются и поэтому стороны имели все основания заявить в Договоре от 16 июля 2001 г. об отсутствии у них территориальных претензий друг к другу.

Китайские партнеры стараются как можно дольше не раскрывать своих позиций и побуждать другую сторону делать первые шаги, вносить первой те или иные предложения. Китайские дипломаты обычно склонны больше задавать вопросы и слушать, чем самим делиться своими соображениями или имеющейся у них информацией. Это позволяет китайцам, даже если у них существует одинаковая с партнером позиция, выступая вслед за партнером, как бы показать, что они идут навстречу партнеру, делают ему уступку, чтобы партнер был признателен китайцам за такую уступку, хотя таковой на самом деле нет, ибо позиции сторон сходны. Этим же целям служит выдвижение своих притязаний по максимуму, а затем переход к тактике «частичных уступок».

Одним из наиболее известных китайских приемов ведения переговоров является «тактика влияния на позицию партнера», нацеленная на подрыв позиции и престижа другой стороны. Для этого используются либо полуправдивые, либо вымышленные аргументы, в результате чего другая сторона вынуждена опровергать их, оправдываться, заявляя, что в ее по-

зиции нет таких элементов, что она не совершала тех или иных действий. Китайская дипломатия широко использует упреки или даже обвинения в адрес партнера в связи с якобы совершенными им «ошибками». Это делается с целью поставить партнера в оборонительную позицию, а порой и выставить его в неприглядном виде.

К излюбленным приемам китайских переговорщиков относится «наступательная тактика», при которой у другой стороны вызывается некий «комплекс вины». Примером такого приема является установление жестких рамок переговоров путем исключения из повестки дня вопросов, порой щекотливых, которые китайская сторона не желает рассматривать, и, наоборот, путем включения в нее тех вопросов, при обсуждении которых противная сторона могла бы столкнуться с затруднениями. Наступательная тактика проявляется и в таком приеме, как «сосредоточение удара на слабых местах противника». Китайцы с большим мастерством находят логические противоречия, «логические ошибки и слабости» в аргументах другой стороны и используют их в своих интересах. Надо сказать, что этот способ ведения переговоров является обычным в практике международных переговоров, но китайская сторона использует его особенно интенсивно.

Китайские дипломаты нередко стремятся устанавливать свои основные правила ведения переговоров с целью вынудить партнеров согласиться с определенными общими принципами, на которые позднее китайцы постоянно будут ссылаться и от которых они сами могут отказаться в том случае, если это потребуется для их интересов или для достижения в конечном счете соглашения. Тактику давления на партнера китайцы применяют под девизом «Вы в нас нуждаетесь, а мы в Вас — нет». Давление может оказываться и посредством затягивания переговоров: мол, мы, китайцы, терпеливый народ.

Большую роль китайцы отводят использованию посредников для предварительного изложения партнерам своей позиции на предстоящих переговорах. Немалое значение придается такому общепринятому приему как «закулисная дипломатия» — активная «психологическая обработка» отдельных членов делегации другой стороны (в частности, с целью провоцирования внутренних расхождений у партнера). Те «встречи без галстуков», которые получили распространение в последнее десятилетие, давно применяются и в переговорной практике китайцев.

В закулисной дипломатии, на «встречах без галстуков», при использовании посредников главная цель, которая преследуется китайцами, — это «сохранить лицо». Другими словами, китайскому дипломату важно заблаговременно изложить свою позицию, если это позволяет инструкция, в таком духе, чтобы она на официальных переговорах была доброжелательно встречена партнером. Если же китайцы, излагая заранее свою позицию, знают, что она неприемлема для партнера, то цель такой «закулисной дипломатии» состоит в том, чтобы смягчить ответную отрицательную реакцию партнера, не сделать ее излишне жесткой. На это же нацелена организация «утечки» информации в ходе переговоров для достижения пропагандистского эффекта в глазах общественности.

Применение вышеперечисленных приемов не мешает китайским дипломатам делать все, чтобы произвести благоприятное впечатление и с каждым партнером на переговорах быть именно таким, каким, как китайцу кажется, его хотела бы видеть другая сторона. С некоторых пор стандартным поведением китайских переговорщиков стало стремление выглядеть непринужденными и остроумными.

«Сохранение лица» — это главное как для переговорной практики китайцев, так и для дипломатии Китая в целом. С такой специфичной чертой китайской дипломатии необходимо — правится она или не правится кому-то — считаться. И снова приходится говорить, что «сохранить лицо» стремится каждый дипломат, но для китайца «сохранение лица» — это жизненно важный принцип. Те иностранцы, которые усвоили этот постулат, пользуются особым уважением у китайцев.

Переговоры, даже если они в какой-то период закончились неудачей, рано или поздно будут продолжены, и если вы, как партнер китайца, действовали на предыдущем этапе переговоров с уважением к этой черте китайского представителя, то это неизбежно скажется на общей атмосфере последующих переговоров. Жизнь переговорщика не ограничивается одним раундом переговоров: переговоры могут продолжаться длительное время. И чем лучше складываются личные отношения между переговорщиками, тем больше появляется возможностей для достижения договоренностей — разумеется, без отступления от собственных национальных интересов.

## Рекомендуемая литература

1. Китай в мировой политике. М., 2001.
2. Границы Китая: История формирования. М., 2001.
3. Трояновский О. Через годы и расстояния. М., 1957.
4. Верещагин Б.Н. В старом и новом Китае. М., 1999.
5. Энциклопедия Нового Китая. Пекин. 1987.

## ДИПЛОМАТИЯ АЛЖИРА

### Зарождение алжирской дипломатии

Дипломатическая служба Алжира зародилась и начала формироваться в ходе войны за независимость, за обретение государственной самостоятельности. Ее главной задачей на том этапе была мобилизация мировой общественности на поддержку борьбы алжирского народа против французского господства, обеспечение постоянных контактов с дружественными иностранными государствами, создание благоприятных международных условий для национально-освободительной революции.

Ярким показателем успехов молодой нарождающейся алжирской дипломатии могут служить результаты борьбы, развернувшейся вокруг признания Временного правительства Алжирской Республики (ВПАР). О создании Временного правительства официально было объявлено 19 сентября 1958 г. Немедленно об этом событии алжирцы уведомили все иностранные государства, которые имели свои дипломатические представительства в Каире. Получив известие об этом важном событии, Министерство иностранных дел Франции, в свою очередь, обратилось к странам, поддерживающим дипломатические отношения с Францией, с предупреждением о том, чтобы они не предпринимали шагов к признанию ВПАР.

Несмотря на угрозы со стороны Франции, около 30 стран, в большинстве своем имеющих дипломатические отношения с Парижем, признали ВПАР. Все арабские государства признали его немедленно, за исключением Ливана, который принял решение по вопросу о признании лишь 14 января 1959 года.

В первые годы борьбы за независимость дипломатическая деятельность Фронта национального освобождения, руководившего с ноября 1954 г. вооруженной борьбой алжирского народа, была направлена, прежде всего, на противодействие попыткам Франции изолировать алжирских патриотов на мировой арене. Международные позиции ФНО в этот период серьезно укрепляются. Большую работу в этом направлении проводила Делегация внешних сношений (прообраз МИД),



созданная ФНО уже в 1954 г. Ее представители принимали активное участие в работе различных всеафриканских форумов, в т.ч. в Аккре (декабрь 1958 г.), Монровии (август 1959 г.), Тунисе (январь 1960 г.), Касабланке (январь 1961 г.) и др.

Вторая конференция народов Африки (Тунис, 1960 г.) обратилась с призывом ко всем африканским странам оказать Алжиру помощь добровольцами. За всемерную поддержку борьбы алжирского народа высказалась и Касабланкская конференция глав африканских государств, проходившая в январе 1961 года.<sup>1</sup>

Рост международного авторитета ВПАР, его активная дипломатическая деятельность и требования мировой общественности прекратить войну в Алжире сказались и на ходе обсуждения алжирского вопроса в ООН. XV сессии ГА ООН в декабре 1960 г. приняла специальную резолюцию по Алжиру, в которой признавалось право алжирского народа на самоопределение и независимость и говорилось о необходимости обеспечения единства и территориальной целостности Алжира<sup>2</sup>.

Серьезным успехом дипломатии борющегося Алжира явилось участие его делегации в работе I конференции глав государств и правительств неприсоединившихся стран (Белград, сентябрь 1961 г.). ВПАР было официально признано Афганистаном, Камбоджей и Югославией. Несколько раньше его признали Куба и Пакистан<sup>3</sup>.

Под влиянием военных, политических и дипломатических успехов ФНО французское правительство было вынуждено начать поиски выхода из затянувшейся войны в Алжире. Первая франко-алжирская встреча состоялась в Мелёне (близ Парижа) с 25 по 29 июня 1960 г. Несмотря на сопротивление французских «ультра», через год переговоры возобновились в Эвиане. В ходе них французская сторона потребовала прекращения всех военных действий со стороны ВПАР, обеспечения особых привилегий для европейцев, отторжения от Алжира, входивших в его состав участков Сахары, потенциально богатых нефтью, и некоторых других районов. Этот диктат был отвергнут представителями ВПАР, и 13 июня 1961 г. переговоры были вновь прерваны.

<sup>1</sup> Ланда Р.Г. Национально-освободительное движение в Алжире (1939—1962 гг.). М., 1962. С. 261.

<sup>2</sup> Правда. 17 декабря 1960.

<sup>3</sup> Фараг Муса. Дипломатическая служба арабских государств. М., 1962.

Такое поведение Франции, выразившееся в срыве двух туров переговоров, вызвало широкое движение протеста общественности как в самой Франции, так и в Алжире. Участники движения осуждали Францию за ее позицию и выступали в поддержку требования ВПАР о необходимости немедленного возобновлении переговоров. В защиту своей позиции алжирская дипломатия также проводила активную кампанию на международной арене. Третий тур переговоров начался 20 июля 1961 г. в Люгрэне (близ Эвиана), но вскоре и он был прерван (31 июля) из-за отказа Франции признать суверенитет Алжира над так называемой алжирской Сахарой.

Не приведя к заключению какого-либо соглашения, все эти переговоры явились, тем не менее, значительной дипломатической победой ВПАР, так как означали фактическое признание Францией ФНО и способствовали выяснению и уточнению позиций сторон.

18 марта 1962 г. был подписан комплект различного рода документов, получивших впоследствии название Эвианских соглашений. Он охватывал практически все стороны франко-алжирских отношений. Главным в этих соглашениях было то, что они фиксировали согласие сторон на немедленное прекращение военных действий и определяли условия самоопределения алжирского народа.

Подписав Эвианские соглашения, дипломатия ВПАР еще более активизировала свою внешнеполитическую деятельность. Соглашения предусматривали, что «после провозглашения независимости алжирское государство будет осуществлять свой полный суверенитет как во внутренней, так и внешней политике».

К началу марта 1962 г. Алжирская Республика была признана де-юре почти всеми арабскими государствами и рядом стран Азии. После заключения Эвианских соглашений на протяжении переходного периода ее признала де-юре новая большая группа государств, в том числе СССР и другие социалистические страны. В ответ на решение советского правительства о признании Алжирской республики де-юре Франция отозвала из Москвы своего посла. Советскому послу было заявлено, что он «должен вступить в прямой контакт со своим правительством». Эта элегантная формула означала требование отъезда посла из Парижа. Отношения были, таким образом, снижены до уровня поверенных в делах<sup>1</sup>. Когда же

<sup>1</sup> Дубинин Ю.В. Дипломатическая быль (Записки посла во Франции). М., 1997. С. 118.

5 июля 1962 г. была провозглашена независимость Алжира, вслед за Францией Алжирскую Республику признали США, Англия, ФРГ, Италия и большинство других западных государств<sup>1</sup>.

### Аппарат внешних сношений ФНО и ВПАР

Как прообраз алжирского министерства иностранных дел можно рассматривать функционировавшую с 1954 по 1957 г. делегацию внешних сношений ФНО. В задачи этой организации входило обеспечение постоянных контактов ФНО с иностранными государствами и мировой общественностью. Ее члены постоянно выезжали для участия как в региональных, так и в международных конференциях. Местом пребывания делегации был город Каир — столица Египта.

Когда в 1957 г. Исполнительный и координационный комитет ФНО обосновался в Каире, делегация внешних сношений утратила свое значение и была заменена в начале 1958 г. департаментом иностранных дел. Именно в это время были также созданы департаменты прессы и информации, внутренних дел, снабжения и вооружения. Однако строгого разграничения функций не было, нередко тот или иной департамент брал на себя функции другого.

С момента формирования Временного правительства Алжирской республики (ВПАР) название «департамент» было упразднено и заменено «министерством». ВПАР состояло из десяти министерств. Одним из них стало Министерство иностранных дел.

Вопросы, которые обычно входят в компетенцию Министерства иностранных дел, были переданы в ведение двух других министерств. Так, Министерство по североафриканским делам занималось вопросами, касавшимися отношений с Тунисом и Марокко, а Министерство информации курировало проблемы пропаганды и участия Алжира в работе международных совещаний, конференций и других форумов, включая Организацию Объединенных Наций.

После сессии Национального совета революции Алжира (НСРА) в Триполи (декабрь 1959 — январь 1960 г.) Министерство по североафриканским делам было упразднено, а вопросы, входившие в его компетенцию, перешли в ведение Министерства иностранных дел. Кроме того, было решено,

что из ведения Министерства информации будут изъяты вопросы, связанные с участием в деятельности международных организаций, которые перешли под прямой контроль Министерства иностранных дел.

Со дня образования ВПАР постоянным местом пребывания Министерства иностранных дел был город Каир. Немаловажное значение при решении этого вопроса играл, видимо, тот факт, что в столице Объединенной Арабской Республики были аккредитованы послы большинства стран мира. Министерство занимало первый этаж здания ВПАР в дипломатическом квартале в Гардеи-сити.

Центральный аппарат Министерства иностранных дел имел следующую структуру: генеральный секретариат и отделы. Генеральный секретариат являлся основным исполнительным органом Министерства. Он был создан в результате реорганизации различных министерств на сессии НСРА в Триполи (декабрь 1959 — январь 1960 г.). Генеральный секретарь, который был вторым после министра лицом в Министерстве, имел в своем распоряжении немногочисленный секретариат.

Кроме генерального секретариата имелись четыре региональных отдела: арабских стран, Азии, Африки и европейско-американский.

В первые годы после создания в алжирском МИДе не было технических отделов. Вопросы экономики, культуры и т.д., требующие специальных знаний, вошли в ведение компетентных министерств, а вопросы юридического характера были внесены на рассмотрение юридического советника канцелярии премьер-министра. Все вопросы, касающиеся деятельности Организации Объединенных Наций и участия Алжира в ней, были отнесены к компетенции европейско-американского отдела. Центральный аппарат Министерства иностранных дел ВПАР в отличие от его заграничной службы был развит относительно слабо.

С 1954 по сентябрь 1958 г. Фронтом национального освобождения было открыто несколько бюро за границей. Сотрудники этих бюро не имели какого-либо общественного и официального статуса, ибо они представляли политическую организацию, но не алжирское правительство, которого еще не существовало в природе. Тем не менее, и это следует подчеркнуть, некоторые из представителей ФНО пользовались дипломатическими привилегиями. Эти привилегии распространялись на алжирцев, работавших в бюро ФНО в арабских государствах (из соображений вежливости), а также на алжирского представителя в Нью-Йорке, который пользовался «заимст-

<sup>1</sup> Шведон А.А. Независимая Африка: Внешнеполитические проблемы, дипломатическая борьба. М., 1983.

вованным» дипломатическим статутом, т.к. официально был дипломатом посольства Йемена.

После сессии Национального совета революции в Триполи (декабрь 1959 — январь 1960 г.) 6 февраля 1960 г. был издан декрет об организации заграничных миссий. Остановимся на некоторых положениях этого декрета.

Принимая во внимание, что ВПАР было временным правительством, декретом предусматривалось, что политическое представительство Алжира в странах, признавших ВПАР, будет обеспечиваться миссиями, в обязанности которых входило решение с местными компетентными органами всех вопросов, затрагивающих интересы Алжира и выходцев из Алжира. Учитывая, что в дипломатической службе ВПАР не существовало рангов послов, посланников или поверенного в делах, то миссию возглавлял глава миссии, назначенный ВПАР по предложению министра иностранных дел; на него у правительства страны, при котором он аккредитовался, по всей форме запрашивался агреман.

В самом факте, что алжирцы пошли на использование термина «глава миссии» не было ничего особенного. В практике дипломатических отношений между государствами он был вполне применим, что нашло соответствующее отражение в Конвенции о дипломатических сношениях, подписанной в Вене в апреле 1961 года.

В состав миссии в случае необходимости включались военные и один или два политических советника, а также один или несколько атташе по экономическим, финансовым, социальным вопросам и культуре, прессе и гражданским делам.

Глава алжирской миссии в стране пребывания или там, где его принимали, практически имел prerogatives дипломатического представителя. На него распространялись дипломатические иммунитеты и привилегии. На резиденции представителя вывешивался алжирский флаг и она, как и любое посольство, находясь под покровительством местных властей, была неприкосновенна. Однако, учитывая, что в соответствии с международным правом полномочия дипломатического агента не зависят от того, занесен он или нет в список членов дипломатического корпуса, имя главы миссии ВПАР не всегда значилось в списках членов дипломатического корпуса той или иной страны его пребывания.

В страны, которые не признавали ВПАР, по принимали во внимание его существование, направлялись делегации. Некоторые из этих делегаций существовали и раньше, до создания ВПАР. После 19 сентября 1958 г. различие между ВПАР и ФНО во избежание всяких недоразумений было сохранено.

Это, тем не менее, не мешало работе действующих или учреждению новых делегаций. Миссии ВПАР так же, как делегации ФНО были подчинены Министерству иностранных дел.

В большинстве стран, где находились делегации ФНО, члены этих делегаций обычно состояли в списках дипломатического состава посольств Марокко или Туниса. Исключением были Нью-Йорк и Женева, в этих городах члены делегаций ФНО входили в постоянное представительство Йемена при ООН.

В большинстве столиц и городов, где они работали, местные власти поддерживали с ними фактические отношения, не обращая внимания на фиктивность их дипломатического статуса, особенно по вопросам, касающимся положения выходцев из Алжира, проживавших в стране. Таким образом, местная власть постепенно оказалась вынужденной констатировать фактическое появление представительства.

Между тем существование некоторых делегаций ФЛН и положение их сотрудников в отдельных странах, не желающих ухудшения отношений с Францией, оказывалось порой под угрозой. Так было с делегацией в Бонне. Западно-германские власти считали присутствие делегации нежелательным, ее глава не раз оказывался под угрозой высылки, а в апреле 1961 г. он и два его сотрудника были арестованы. В результате неоднократного вмешательства со стороны дипломатических представителей арабских стран три алжирских деятеля были освобождены в мае 1961 г., но им было предложено покинуть территорию ФРГ.

В период до завоевания независимости заграничная служба ВПАР — ФНО постоянно развивалась. На конец декабря 1961 г. международное положение страны было следующим:

1. 28 стран признали Временное правительство Алжирской Республики: все арабские государства, пять государств Африки (Гана, Гвинея, Либерия, Того, Мали), семь азиатских государств (Индонезия, Пакистан, Афганистан, Камбоджа и др.), три европейские страны (Чехословакия, Болгария, Югославия), одно латиноамериканское государство (Куба) и две великие державы (СССР и КНР).

2. 24 государства признали ВПАР де-юре, четыре признали его де-факто (СССР, Чехословакия, Болгария и Либерия). Югославия и Гана, признававшие вначале ВПАР де-факто, 5 сентября 1961 г. заявили о признании его де-юре.

3. Кроме 28 стран, которые признали ВПАР, многие другие страны, не решаясь на юридическое признание, фактически принимали во внимание существование этого правитель-



ва. Большинство этих стран относились к афро-азиатскому миру и к Восточной Европе.

Все это позволяло ВПАР участвовать в международных конференциях, устанавливать там необходимые контакты, учреждать с молчаливого согласия и даже с разрешения местных властей постоянные делегации ФНО.

Таким образом, независимый Алжир получил возможность использовать опыт кадров, подготовленных в миссиях ВПАР и делегациях ФНО, а также и само существование этих представительств. Создание посольств и подбор дипломатических кадров стали менее затруднительными для правительства независимого Алжира, чем это было для Судана, Марокко и многих других арабских государств сразу после получения ими независимости.

### Ставование дипломатии независимого Алжира

После провозглашения независимости власть в стране фактически перешла в руки руководства Фронта национального освобождения. В ходе войны за независимость ФНО создал внутри и вне страны свои политико-административные органы, которые стали зародышем новой власти, а Делегация ФНО, занимавшаяся внешними делами, превратилась в Министерство иностранных дел. Фронт национального освобождения, а затем Временное правительство Алжирской Республики руководствовались в своей внутренней и внешней политике принятой в июне 1962 г. в Триполи «Программой осуществления народной демократической революции». Триполитская хартия гласила: «Внешняя политика независимого Алжира должна строго руководствоваться принципами последовательной борьбы против колониализма и империализма, принципами поддержки объединительных тенденций в странах Магриба, арабского мира и Африки, поддержкой освободительных движений и борьбы за мир»<sup>1</sup>.

В разд. III этого программного документа, носящем название «За независимую внешнюю политику», говорится: «Правильная ориентация внешней политики является важным фактором укрепления нашей независимости и создания национальной экономики...

Перед лицом серьезных опасностей, продолжающих постоянно угрожать стране, внешняя политика независимого Алжи-

ра должна строго руководствоваться принципами последовательной борьбы против колониализма и империализма, принципами поддержки определенных тенденций в странах Магриба, арабского мира и Африки, поддержки освободительного движения и борьбы за мир».

В этом документе были определены основное содержание и главные направления дипломатии и внешней политики государства, которыми и руководствовалось революционное правительство Алжира вплоть до принятия соответствующих законодательных актов после достижения независимости страны.

Касаясь вопроса «поддержки освободительных движений», Триполитская программа формулировала следующие задачи в этой области: «Независимый Алжир должен оказать всемерную помощь народам, ведущим последовательную борьбу за освобождение своих стран. Он должен будет уделить особое внимание положению в Анголе, в Южной Африке и в странах Восточной Африки. Действенная солидарность в борьбе против колониализма позволит нашей стране расширить фронт борьбы и усилить движение за объединение».

Для решения этих задач приобретала важное значение борьба за международное сотрудничество, которой уделен специальный раздел Триполитской программы. В нем говорится следующее: «Международное сотрудничество необходимо для использования всех материальных и человеческих ресурсов в борьбе за прогресс в условиях мира. Оно достигается путем постоянной мобилизации масс против империализма.

Укрепление связей со странами Азии, Африки и Латинской Америки, развитие всестороннего обмена с социалистическими странами, построение отношений со всеми государствами на базе равенства и взаимного уважения национального суверенитета, взаимодействие с демократическими силами в других странах, в первую очередь во Франции, поможет нашей стране успешно справиться с той ответственностью, которая возлагается на нее в международном плане. Именно таким путем она сможет внести свой позитивный вклад в борьбу против гонки вооружений и ядерных испытаний, которые проводятся на нашей собственной территории и угрожают нашей независимости и нашей безопасности. Именно таким путем она сможет помочь ликвидации военных пактов и иностранных баз.

Такая внешняя политика является необходимым условием для осуществления наших внутренних целей. Она позволит в нашей стране реализовать задачи народной демократической революции и принять участие в строительстве нового мира».

<sup>1</sup> Journal officiel de la République Algérienne démocratique et populaire (Alger). № 1. 26 octobre 1962.



10 сентября 1963 г. была принята Конституция Алжирской Народной Демократической Республики, в которой были сформулированы основные принципы дипломатии и внешней политики нового государства. Во вводной части Конституции об этом сказано в следующих выражениях: «Достигнув цели — национальной независимости, которую Фронт национального освобождения поставил перед собой в ноябре 1954 года, алжирский народ продолжает идти по пути демократической и народной революции. Революция находит свое воплощение... в проведении международной политики, основанной на национальной независимости, международном сотрудничестве, антиимпериалистической борьбе и действенной поддержке движений народов, ведущих борьбу за независимость или за освобождение своих стран».

В апреле 1964 г. на I съезде ФНО была принята Алжирская хартия, которая развивает ряд положений Триполийской программы и в специальном разделе «За независимую внешнюю политику» дает следующее обоснование внешнеполитического курса АНДР:

«В области международных отношений доминирующими являются два фактора: с одной стороны, прогрессе социалистических и демократических сил, выражающийся в усилении антиимпериалистической борьбы, достижении независимости новыми государствами, экономическом развитии социалистических стран, усилении борьбы демократических Движений; с другой стороны, постоянное сужение сферы империалистического влияния».

Далее в п. 2 Хартии говорится: «Борьба за всестороннее освобождение от империализма является обязательным условием укрепления национальной независимости, реальной эмансипации угнетенных стран», дается следующая сжатая формулировка основ внешней политики Алжира: «Сосуществование государств с различными экономическими и социальными системами является желательным. Уважение независимости, суверенитета, равноправия, территориальной неприкосновенности и невмешательства во внутренние дела других стран является фактором развития и интенсификации обмена между народами на всех уровнях» (п. 7) и «Развитие социализма в Алжире связано с борьбой других народов мира. Поэтому дипломатическая деятельность государств должна руководствоваться внешнеполитическими принципами, выработанными партией» (п. 8).

В прокламации Революционного совета — высшего политического органа Алжира от 19 июня 1965 г., устранившего от власти Бен Беллу, в разделе о внешней политике государства

прямо заявлялось о верности новой власти внешнеполитическим принципам Триполийской программы и Алжирской хартии. В документе подчеркивалось: «В соответствии с основными принципами Фронта национального освобождения наша дипломатия, которая стремится быть эффективной и реалистической, будет неизменно руководствоваться всеми принципами, изложенными в Триполийской программе и подтвержденными Алжирской хартией».

27 июня 1976 г. в Алжире в результате референдума была одобрена и стала основным законом Республики Национальная хартия АНДР. В гл. V Хартии, посвященной внешней политике, сформулированы следующие основные положения, определяющие направление и содержание внешней политики АНДР: «Наш выбор в пользу социалистического общества, основанного на национальной независимости, социальной справедливости, равенстве между всеми гражданами, всестороннем развитии человека и борьбе против отсталости, определяет концепцию нашей внешней политики. Алжир выступает за укрепление солидарности в борьбе против колониализма, неоколониализма и империализма. В связи с этим его действия направлены на безусловную поддержку народов, борющихся за свое национальное освобождение, за уважение своих прав на самоопределение и независимость»<sup>1</sup>.

Хартия определяла отношение Алжира к важнейшим прогрессивным принципам международных отношений, сформулированным в ряде международных документов того времени. Так, в Хартии записано, что «Алжир приветствует прогресс, достигнутый в деле международной разрядки, которую он рассматривает как важнейший элемент развития мира к прогрессу и безопасности». «Однако он не желает соглашаться с ограничительной интерпретацией, которая лимитировала бы разрядку развитыми странами и обрекла бы остальной мир, то есть подавляющее большинство человечества, на жестокую эксплуатацию, отсутствие безопасности и войны».

Мирное сосуществование, которое не охватывало бы все народы, было бы опасным и бесперспективным... Мир неделим. Он должен быть глобальным и затрагивать не только отношения между великими державами, но и отношения этих последних с малыми странами».

В Хартии определено место Алжира среди развивающихся стран и отношение его к политике неприсоединения. «Будучи

<sup>1</sup> Специальное приложение к алжирской газете «Эль-Муджахид» от 22 июня 1976 г.

страной третьего мира, — говорится в Хартии, — Алжир солидарен со всеми народами Азии, Африки и Латинской Америки, борющимися за свое политическое освобождение, укрепление своей независимости, экономическое и социальное развитие... Неприсоединение — это постоянная политическая линия Алжира. Такая внешняя политика является наиболее подходящим выражением нашей политики национальной независимости».

Хартия определяла отношение Алжира к политике мира, к развитию отношений с государствами социализма, капитализма, с европейским континентом. «Алжир является страной, стремящейся к миру. Он хочет развивать отношения дружбы со всеми странами мира. С промышленно развитыми странами он будет стараться поддерживать дружественные и плодотворные отношения на базе уважения суверенитета, невмешательства во внутренние дела и равновесия интересов.

С социалистическими странами политика сотрудничества постоянно развивается и расширяется во всех областях. Ускоренное развитие мира будет постоянно давать этой политике новые возможности, тем более, что она основана на общности борьбы против колониализма, неоколониализма и империализма. Алжир будет стремиться к еще большему упрочению своих отношений с социалистическими странами на основе дружбы и равновесия интересов.

Сотрудничество с Европой может получить еще более широкий размах, если только укрепится тенденция некоторых европейских стран к установлению отношений нового типа, свободных от методов и практики безвозвратно ушедшего прошлого».

19 ноября 1976 г. на всеалжирском референдуме была принята новая Конституция Алжирской Народной Демократической Республики, которая отразила в форме основного закона главные направления внутренней и внешней политики Алжира с учетом государственного опыта последних лет и определила четко формы государственного устройства и функции органов государственной власти страны.

В гл. VII раздела «О принципах внешней политики» Конституция определила, что «Алжирская Республика разделяет принципы и цели, изложенные в Уставах Организации Объединенных Наций, Организации африканского единства и Лиги арабских государств» (ст. 96), и что, «будучи верным принципам и целям неприсоединения, Алжир борется за мир, мирное сосуществование и невмешательство во внутренние дела государств» (ст. 90).

Говоря далее о главных направлениях внешней политики страны, Конституция заявляет: «Борьба против колониализма, неоколониализма, империализма и расовой дискриминации представляет собой главное направление революции. Солидарность Алжира со всеми народами Африки, Азии и Латинской Америки в их борьбе за политическое и экономическое освобождение, за их право на самоопределение и независимость является основной линией национальной политики» (ст. 92). Наконец, «укрепление международного сотрудничества и развитие дружественных отношений между государствами на основе равноправия, взаимной заинтересованности и невмешательства во внутренние дела являются основными принципами государственной политики» (ст. 93).

В гл. II раздела «Об исполнительной власти» Конституции записано, что Президент Республики, избираемый на 6 лет, «определяет в соответствии с Национальной Хартией и положениями Конституции общую политику страны как во внутреннем, так и во внешнем плане, направляет и исполняет эту политику... назначает и отзывает послов и чрезвычайных посланников Республики за границей». «Он принимает верительные и отзывные грамоты иностранных дипломатических представителей, заключает и ратифицирует международные договоры согласно условиям, определенным в Конституции».

Статья 122 определяет, что «после консультации с руководящей инстанцией партии, совещания с правительством и ознакомления с мнением Высшего Совета Безопасности Президент Республики в случае происходящей или неминуемой агрессии объявляет состояние войны в соответствии с положениями Устава ООН».

Согласно ст. 124, «Президент Республики заключает перемирие и мир».

В гл. III раздела «О законодательной власти» Конституция определяет, что «по требованию Президента Республики или Председателя Национального Народного Собрания последнее может открыть дебаты по вопросам внешней политики». «В случае необходимости эти дебаты могут закончиться принятием Национальным Народным Собранием резолюции, которую Председатель Собрания передает Президенту Республики» (ст. 157).

В ст. 158 говорится, что «политические договоры, так же как и договоры, изменяющие законы, ратифицируются Президентом Республики после их неопременного одобрения Национальным Народным Собранием». В ст. 160 говорится, что, «если все или часть положений какого-либо договора проти-

воречат Конституции, разрешение на ратификацию договора может быть дано лишь после пересмотра Конституции»<sup>1</sup>.

Национальная хартия и Конституция АНДР четко определили главные направления внешней политики Алжира на ближайшие годы с учетом существовавшей в тот период международной обстановки.

На этой основе и строилась деятельность дипломатии Алжира, которая в течение почти двадцати лет после завоевания страной политической независимости неизменно проводила курс, основанный на принципах позитивного нейтралитета, неприсоединения к блокам, поддержки национально-освободительных движений, стремилась развивать двусторонние отношения Алжира со всеми государствами на основе полного и реального равноправия, уважения суверенитета и невмешательства во внутренние дела других стран. Алжир является принципиальным противником сионизма и расизма, не признает государство Израиль. АНДР выступает за объявление Африки и Ближнего Востока безъядерными зонами, за превращение в зоны мира районов Средиземного и Красного морей, Персидского залива и Индийского океана.

Алжир активно участвовал в деятельности целого ряда авторитетных международных организаций. С 1962 г. он является членом Организации Объединенных наций (ООН) и с 1963 г. Организации Африканского Единства (ОАЕ), в которых алжирские дипломаты выступали за ликвидацию колониальных и расистских режимов, за оказание практической помощи народам и странам, борющимся за национальное освобождение. Как одна из стран арабского мира Алжир — член Лиги Арабских Государств (ЛАГ), участвует в работе Организации Исламской Конференции (ОИК), играет важную роль в Организации Стран — Экспортеров Нефти (ОПЕК).

Алжир был одним из признанных лидеров Движения Неприсоединения (ДН). Именно на IV конференции глав государств и правительств неприсоединившихся стран, состоявшейся в столице АНДР в 1973 г., алжирским президентом Х.Бумедьеном была впервые сформулирована идея о выработке программы перестройки международных экономических отношений и установления нового международного экономического порядка (НМЭП).

На XXIX сессии Генеральной Ассамблеи ООН, председателем которой являлся министр иностранных дел АНДР Абдельазиз Бутефлика, алжирская делегация добивалась принятия

положительных решений по таким актуальным проблемам, как запрещение воздействия на природную среду и климат в военных целях, созыв Всемирной конвенции по разоружению, определение агрессии и др. Алжир высказывался за укрепление ООН и придание ей большей эффективности путем повышения роли малых стран.

Позиции Алжира по наиболее важным международным проблемам совпадали или были близки к советским позициям<sup>1</sup>. Он практически поддерживал все инициативы Советского союза в этой области, в том числе и при обсуждении в ООН. Прежде всего это относилось к вопросам войны и мира, укрепления международной безопасности, снижения уровня ядерного противостояния, разоружения, политического урегулирования региональных конфликтов, установления НМЭП.

Вместе с тем, голосуя на сессиях ГА ООН в поддержку предложений, направленных на укрепление международной безопасности, алжирские дипломаты не проявляли особого интереса к этому кругу вопросов. Алжирское руководство считало, что политика разрядки между Востоком и Западом, направленная на достижение международной безопасности, принесет реальную пользу лишь развитым государствам, а не «третьему миру», так как может быть использована западными державами для усиления политического и экономического нажима на развивающиеся страны<sup>2</sup>.

Алжир выступал за превращение Средиземного моря в «озеро мира и сотрудничества» путем ликвидации там иностранных баз, вывода военных флотов несредиземноморских стран и установления равноправного сотрудничества между всеми государствами региона<sup>3</sup>. Большое внимание он уделял налаживанию сотрудничества стран западного средиземноморья, (так называемой «десятки»): Франции, Испании, Италии, Португалии, Мальты, Алжира, Марокко, Туниса, Ливии, Мавритании.

Особое место в системе дипломатической деятельности Алжира продолжали занимать отношения с Францией. Основой сотрудничества двух стран являлось существование тесных политических и экономических связей между ними. Алжир стремился уйти от зависимости за счет диверсифика-

<sup>1</sup> Бенджедид Ш. Речи президента. На арабском языке. Алжир, 1980. С. 59—65.

<sup>2</sup> *Révolution africaine*. 1984. № 1036. P. 18.

<sup>3</sup> Аш-Шааб. 07.04.1985.

<sup>1</sup> Зорин В.А. Основы дипломатической службы. М., 1977.



ции связей, однако на данном этапе он был не в состоянии оторваться от Франции, остававшейся его партнером номер один и в экономике, и в торговле<sup>1</sup>. Алжирцы особенно рассчитывали на французскую помощь в связи с осуществлением своих планов социально-экономического развития страны. Франция, со своей стороны, была заинтересована в поддержании выгодных отношений с Алжиром, и в первую очередь это относилось к французским нефтяным монополиям, интересы которых неизменно учитывались руководством страны. Однако, несмотря на эту заинтересованность, в отношениях между двумя странами оставались значительные противоречия, вызывавшиеся как объективными, так и субъективными причинами, в частности сохранявшимся взаимным недоверием, которые тормозили развитие отношений между Францией и Алжиром.

Что касается связей Алжира со странами ЕС, то этот вопрос возник еще до завоевания алжирским государством своей независимости. Даже оставаясь французской колонией, Алжир, в силу своих колоссальных природных богатств, вызывал большой интерес со стороны европейских государств, именно поэтому статья 227 Римского договора о создании ЕЭС предусматривала распространение на Алжир основных положений договора<sup>2</sup>. После получения Алжиром в 1962 г. независимости его отношения с ЕЭС строились на условиях «временного статус-кво». Несмотря на неоднократные попытки алжирских дипломатов провести переговоры с ЕЭС о возможности заключения какого-либо соглашения взамен временного статус-кво, существенного прогресса не было достигнуто. Двусторонние связи АНДР с государствами — членами ЕЭС продолжали расширяться в данный период и занимали существенные позиции во всем комплексе внешнеэкономических и внешнеторговых контактов Алжира. Достаточно сказать, что 70–80% внешнеторгового оборота Алжира приходилось на страны ЕЭС. Европейские страны оказывали существенную помощь АНДР в вопросах научно-технического прогресса, подготовки кадров, в культуре и т.д.

С первых дней после достижения независимости Алжир стал устанавливать и развивать свои отношения с Советским Союзом и другими социалистическими странами. Развитию этих отношений способствовал тот факт, что алжирский народ и его руководители в период борьбы за независимость

всегда чувствовали моральную и материальную поддержку в своей борьбе со стороны государств социалистического содружества. После подписания в 1962 г. Эвianских соглашений в связи с массовыми выездами французских специалистов и без того подорванные восьмилетней войной экономика и хозяйство Алжира оказались в тяжелом положении. Алжир нуждался в серьезной помощи для ликвидации последствий колониализма и длительной войны, для восстановления своей экономики и развития ее на независимой основе. Первыми, кто оказал Алжиру помощь в этом деле, были Советский Союз и другие социалистические страны.

В 1960–1970-е гг. советско-алжирское сотрудничество значительно расширилось и укрепилось во всех областях — в политике, экономике, науке и культуре.

\* \* \*

В соответствии с конституцией страны президент Алжира объединял в своих руках основные вопросы внешней политики страны, хотя повседневное руководство ею осуществлял министр. В рассматриваемый период, в 1963–1979 гг., министром иностранных дел Алжира являлся Абдельазиз Бутефлика, известный политический деятель, активный участник национально-освободительной борьбы, член высших партийных и государственных органов Алжира.

Министерство иностранных дел Алжира являлось основным государственным аппаратом практического осуществления внешней политики страны. Во главе его стоял министр и генеральный секретарь со своим заместителем. Они являлись основным руководящим звеном Министерства, постоянно связанным с пятью дирекциями, ведающими основными отраслями и направлениями внешнеполитической деятельности. Это — генеральная дирекция по делам политики, экономики, культуры и социальным, (с двумя дирекциями: по политическим делам и по делам экономики, культуры и социальным, а также отдел международных организаций); дирекция по французским делам; дирекция по делам юридическим и консульским, дирекция общей администрации.

Министр и генеральный секретарь Министерства непосредственно поддерживали контакты с посольствами и консульствами Алжира за границей и направляли деятельность генеральной инспекции по дипломатическим постам.

В Дирекцию по политическим делам входили территориальные отделы, занимавшиеся вопросами сотрудничества со странами: арабскими, африканскими, европейскими и Север-

<sup>1</sup> L'Algérie en quelques chiffres. Alger, 1982. P. 8.

<sup>2</sup> La documentation française. Articles et documents. P., 1962–1968.



ной Америки, Азии и Латинской Америки, социалистическими странами.

В Дирекцию по делам экономики, культуры и социальным имелось два отдела: по делам экономики и финансов, по делам культурным и социальным.

В Дирекцию по французским делам входили три службы: политическая служба, экономическая и финансовая, служба технического и культурного сотрудничества.

Дирекция по юридическим и консульским делам имела национальное бюро по делам беженцев и апатридов и три службы: служба конвенций административных и социальных, а также международных союзов.

Дирекция общей администрации состояла из двух поддирекций: поддирекции персонала и поддирекции бюджета и материальной.

Такова была в этот период структура Министерства иностранных дел — основного центрального органа повседневного руководства внешней политикой АНДР, направляемой Революционным советом и Фронтом национального освобождения Алжира.

### Дипломатия Алжира на рубеже веков

27 декабря 1978 г. после тяжелой болезни скончался президент Алжира Х.Бумедьен. IV съезд партии ФНО (27—31 января 1979 г.) своим генеральным секретарем избрал полковника Шадли Бенджелида, который 7 февраля 1979 г. был избран президентом Алжира. Съезд ФНО провозгласил курс преемственности политики Х.Бумедьена во внутренних и международных делах. В резолюции по вопросам внешней политики съезд выразил верность соответствующим положениям Национальной Хартии<sup>1</sup>.

Дипломатическая деятельность нового алжирского руководства после IV съезда партии ФНО продолжала характеризоваться высокой активностью, стремлением принимать участие в обсуждении и решении актуальных вопросов современности. Вместе с тем уже в начале 80-х годов стала происходить определенная смена приоритетов в ряде аспектов внешней политики Алжира, которую можно охарактеризовать как поворот к большему политическому прагматизму. Это проявилось, прежде всего, в том, что несколько снизился интерес

дипломатии Алжира к общеарабским и африканским вопросам, к проблемам «третьего мира» в целом. Прагматическая тенденция проявилась и в стремлении к рассмотрению внешней политики, главным образом, сквозь призму внутренних проблем.

В 80-е годы наряду с усилением прагматизма начинает происходить деидеологизация внешнеполитического курса Алжира, снижение его активности на мировой арене. С учетом этого Алжир начинает уделять больше внимания своим отношениям с европейскими странами и, прежде всего, с Францией.

Стремление Алжира к улучшению отношений с Францией было вызвано сохранявшейся экономической зависимостью страны от бывшей метрополии, желанием алжирцев использовать французские возможности для ускорения научно-технического прогресса, созданием лучших условий для решения проблем, связанных с наличием большой алжирской диаспоры во Франции и т.д. Франция, со своей стороны, также проявляла интерес к расширению и укреплению сотрудничества с Алжиром, поскольку он продолжал оставаться источником дешевого энергетического сырья. Франция также была заинтересована в поддержании хороших связей с Алжиром, учитывая его роль и влияние в третьем мире в целом и в Африке в частности.

В 1981 г. в сопровождении большой делегации Алжир посетил президент Франции Ф.Миттеран. В ходе пребывания в Алжире Миттеран произнес ряд речей, в которых выразил желание придать новый импульс отношениям Франции с развивающимися странами и с Алжиром, в частности.

После своей первой поездки в Алжир Ф.Миттеран принял у себя в ноябре 1983 г. алжирского президента Ш.Бенджелида — первого алжирского президента, совершившего официальный визит во Францию. А уже в октябре 1984 г. Ф.Миттеран вновь совершил поездку в Алжир.

Особое место в алжиро-французских отношениях алжирская дипломатия отводила сотрудничеству в экономической области. Была достигнута договоренность о том, что в обмен на закупки Францией алжирского газа и нефти по повышенным ценам алжирцы предоставят возможность французским предприятиям осуществить 110 различных промышленных проектов<sup>1</sup>. Все это преподносилось как подтверждение при-

<sup>1</sup> *Révolution africaine*. 1979. № 804. P. 14—18.

<sup>1</sup> André Nouchi. *La France et le monde arabe*. P. 157.

верженности обеих стран идее «нового экономического миропорядка».

В 80-е годы дипломатия Алжира неуклонно продолжала придавать важное значение укреплению государственных связей между СССР и Алжиром. В 1981 и 1986 гг. президент Ш.Бенджедид совершил официальные визиты в Москву. Активный характер носили советско-алжирские межпарламентские связи. Регулярно осуществлялся обмен делегациями между Верховным Советом СССР и Национальным народным собранием АНДР.

В ходе встреч лидеров Советского Союза и Алжира всегда отмечалось «успешное расширение экономического, технического и культурного сотрудничества, которое последовательно и гармонично развивается между двумя странами в их взаимных интересах и на основе равенства и взаимной выгоды». Высказывалась также готовность «придать новый импульс» двустороннему сотрудничеству во всех других областях. Неизменно подтверждалось стремление к дальнейшему расширению и углублению межпартийных связей между КПСС и ФНО, а также решимость «способствовать завершению процесса деколонизации, установлению нового международного экономического порядка, демократизации международных отношений»<sup>1</sup>.

СССР оказывал Алжиру разностороннюю экономическую и техническую помощь. Ежегодно проходили заседания Постоянной межправительственной советско-алжирской комиссии по экономическому и научно-техническому сотрудничеству. Важным событием в сотрудничестве явилось подписание на высшем уровне 27 марта 1986 г. Долгосрочной программы экономического, торгового и научно-технического сотрудничества между СССР и АНДР, определившей основные направления и пути развития взаимовыгодного сотрудничества с АНДР на период до 2000 года<sup>2</sup>.

Начиная с середины 80-х и практически все 90-е годы Алжир переживал серьезный политический и социально-экономический кризис. Борьба между различными политическими силами внутри страны вылилась фактически в гражданскую войну. Наиболее активными противниками существовавшего в стране режима стали исламские фундаменталисты, выразителем идей которых стал Исламский Фронт Спасения (ИФС). Возникшая в стране военно-политическая ситуация

негативно сказывалась на внешнеполитических позициях страны и ее отношениях прежде всего с европейскими странами.

Рассчитывая изолировать на международной арене установившийся в январе 1992 г. фактически военный режим, исламские террористы избрали своей мишенью дипломатов и вообще иностранцев, которым ИФС предложил покинуть Алжир. После боя у посольства Италии, в котором погибли 2 полицейских и два боевика в июле 1994 г., посольства Франции и Италии объявили о намерении вывезти из Алжира всех своих граждан и часть персонала. Впрочем, в августе 1994 г. после убийства 5 французов (3 жандармов и двух служащих консульства) Франция заявила, что не поддастся шантажу и не прекратит помогать Алжиру. С сентября 1993 по июль 1994 г. были убиты 56 иностранцев (к июню 1997 г. — около 100)<sup>1</sup>. Исламисты обстреливали машины дипломатов и работавших в стране специалистов, нападали даже на арабских послов и похищали их (например, послов Йемена и Омана 18 июля 1994 г.). В декабре 1994 г. 4 исламиста-камикадзе захватили самолет «Эр Франс» со 170 пассажирами и, по данным министра внутренних дел Франции, собирались обрушить его на центр Парижа. Однако в Марселе французские жандармы, руководимые лично премьером Балладюром, отбили самолет и уничтожили террористов. Исламский фундаментализм стал проблемой и во Франции, где среди 3 млн мусульман из Магриба в 1994 г. были обнаружены и арестованы 300 исламо-экстремистов, у которых во время обысков и облав нашли много оружия, боеприпасов, пропагандистской литературы и целую типографию<sup>2</sup>.

Избрание в апреле 1999 г. президентом Алжира А.Бутефлики существенным образом повлияло как на внутривнутриполитический, так и внешнеполитический курс страны. Проводимая с первых месяцев прихода к власти новым президентом «политика национального согласия» способствовала не только улучшению политического климата в стране, но и создавала имидж демократического Алжира за рубежом<sup>3</sup>. Позитивно встреченная на Западе политика демократизации создала благоприятные условия для активизации дипломатии Алжира на международной арене. Ее действия были направлены на изо-

<sup>1</sup> Новейшая история арабских стран Африки. М., 1990. С. 253—256.

<sup>2</sup> Правда, 28.03.1986.

<sup>1</sup> Le Monde, 25.01.1994.

<sup>2</sup> Известия, 14.07—06.08.1994, 28—29.12.1994, 19.06.1997.

<sup>3</sup> Бутефлика А. Выступление на встрече с представителями деловых кругов Российской Федерации. М., 2001.

ланию алжирских исламистов на международной арене, на расширение и укрепление сотрудничества с другими, прежде всего европейскими странами, на активизацию внешней политики Алжира в целом<sup>1</sup>.

После избрания президентом страны А.Бутефлики алжирской дипломатии удалось заметно улучшить двусторонние отношения с Францией. Участился обмен посланиями высших руководителей страны, в 1999 г. в Нью-Йорке состоялась встреча А.Бутефлики с премьер-министром Франции Л.Жоспенем, в Алжире побывали министры внутренних дел Ж.-П.Шевенман (июнь), министр иностранных дел Ю.Ведрин (июль), Председатель французского сената К.Понселе (ноябрь) и другие. В июле 1999 г. был создан франко-алжирский торгово-промышленный совет. Самым представительным на Алжирской международной торговой ярмарке (октябрь 1999 г.) был французский павильон. Подписано соглашение об избежании двойного налогообложения. Впервые Алжир, отказавшись от принципа «вакантного кресла», принял участие во франко-африканской встрече в Париже в декабре 1999 г.<sup>2</sup> С 1 января 2000 г. в Алжире вновь начал действовать французский культурный центр.

Важным событием в двусторонних франко-алжирских отношениях явился визит президента А.Бутефлики в Париж в июне 2000 г. Главная цель визита Бутефлики в Париж заключалась в том, чтобы открыть новую страницу в отношениях между Алжиром и Францией. Хотя А.Бутефлика, покидая Париж, и заявил, что он «ничего не просил и ничего не получил», без сомнения его визит придал новый импульс франко-алжирскому сотрудничеству<sup>3</sup>. Характерно, что уже в 2000 г. число выданных виз алжирским гражданам на въезд во Францию увеличилось с 90 тыс. до 150 тыс. Однако число желающих посетить Францию и не имеющих возможности получить визу продолжает оставаться значительным. Существенным моментом в двусторонних отношениях явилось открытие после длительных проволочек французского генерального консульства в г. Алшаба в конце 2000 года.

Начало 2001 г. ознаменовалось целой серией визитов французских министров в Алжир. В январе—феврале Алжир посетили министры по туризму, внутренних дел и министр иностранных дел.

<sup>1</sup> Вестник ИТАР ТАСС. 20.12.1995.

<sup>2</sup> El Moudjahid. 29.12.1999.

<sup>3</sup> El Moudjahid. 29.12.1999.

Среди главных обсуждавшихся вопросов во время пребывания в Алжире министра внутренних дел Даниеля Вейланта можно выделить два — о визах и о взаимоотношениях с мусульманской общиной во Франции. Вопрос о визах до сих пор регулируется франко-алжирским соглашением 1968 г., однако сейчас обстановка значительно осложнилась и обусловлена во многом тем, что Франция входит в Шенгенскую зону. Именно поэтому вопрос о визах было решено обсудить в рамках переговоров Алжир — Европейский союз.

Во Франции особое значение приобретает в настоящее время вопрос взаимоотношений с мусульманской общиной. С учетом этого французский министр внутренних дел имел деловые встречи с алжирским министром по религиозным делам и рядом других религиозных деятелей, надеясь, что через алжирцев ему удастся достичь большего взаимопонимания с руководством мусульманской общины во Франции.

Визит министра иностранных дел Х.Ведрина завершил серию визитов французских министров. Иллюстрацией улучшения связей являются, прежде всего, три встречи А.Бутефлики с Жаком Шираком, состоявшиеся за период с июня 2000 г. (во время конференции «в верхах» ЕС — Африка, Каир; в ходе визита в Париж и встречи руководителей государств и правительств Франции и Африки, Яунде, январь 2001 г.). В ходе визита Х.Ведрина подводились итоги развития двустороннего сотрудничества за последние полтора года, обсуждались наиболее острые вопросы алжиро-французских связей в экономической, финансовой и политической областях. Стороны констатировали существенные позитивные подвижки.

Рассматривались также некоторые международные и региональные вопросы: евро-средиземноморское сотрудничество, активизация деятельности Союза Арабского Магриба, проблемы ближневосточного урегулирования, выборы в Израиле. Алжирские газеты отмечали, что по главным обсуждавшимся проблемам стороны констатировали близость или совпадение позиций. Алжир и Франция высказались за активизацию и расширение евро-средиземноморских связей во всех областях — политической, социально-экономической, культурной и т.д. Французы приветствовали усилия алжирского руководства по возобновлению деятельности Союза Арабского Магриба, чему Франция придает важное значение. В вопросах ближневосточного мирного урегулирования стороны согласились с тем, что палестинцы имеют право на самоопределение, создание независимого палестинского государства и высказа-



лись за поиск политических путей решения обострившегося в последнее время кризиса в этом регионе<sup>1</sup>.

Важное место в переговорах Х.Ведрина занимали вопросы, связанные с готовившимися в тот период визитами премьер-министра и президента Франции в Алжир<sup>2</sup>.

В последние годы алжирской дипломатии удалось также добиться серьезного поворота в контактах с ЕС. Свидетельством тому стали итоги заседания совета министров иностранных дел ЕС, состоявшегося 29—30 января 1996 г. в Брюсселе. На нем, в частности, было принято решение о начале серии переговоров ЕС с алжирским руководством с целью заключения соглашения о партнерстве по типу документов, уже подписанных с Марокко и Тунисом. Этим самым западные страны показали, что они берут курс на восстановление контактов с Алжиром на высоком уровне: сказывается заинтересованность в близких к Европе нефтегазовых месторождений АНДР, в том числе, с учетом объявленного еще президентом Л.Зеруаием курса на приватизацию в стране.

В январе 1998 г. в Алжире находилась делегация «европейской тройки» во главе с английским госсекретарем по иностранным делам Дж.Фетчетом, что позволило возобновить политический диалог АНДР—ЕС на высоком уровне. В феврале 1998 г. Алжир посетила делегация Европарламента, традиционно занимающего из-за проблем с правами человека достаточно критическую по отношению к Алжиру позицию. Парламентарии провели переговоры с представителями властей и оппозиции, однако демонстративно отказались от предложения ИФС о встрече.

В ноябре 1999 г. в Алжире находилась делегация «европейской тройки» во главе с министром иностранных дел Финляндии Т.Халлоненом. Делегация имела длительную беседу с президентом А.Бутефликкой. Перед отъездом из Алжира на пресс-конференции глава делегации заявил о поддержке ЕС политических и экономических реформ, проводимых в Алжире, а также о готовности ЕС возобновить прерванные в 1997 г. переговоры с Алжиром о заключении соглашения о его ассоциации с ЕС. Европейцы обещали по мере возможности учесть «алжирские особенности» при обсуждении этого соглашения. Речь, прежде всего, идет о компенсации потерь АНДР (по оценкам экспертов, более 1,2 млрд долларов США ежегодно) от беспощадного ввоза европейских товаров на ал-

жирский рынок<sup>1</sup>. Алжирцы считают, что ЕС должен внести соразмерный вклад и в развитие национальной экономики, в первую очередь за счет расширения инвестиционной деятельности и внедрения западных технологий.

В ходе визита обсуждался также важный для ЕС вопрос проведения в начале 2000 г. саммита ЕС—Африка, учитывая, что Алжир являлся исполняющим председателем ОАЕ.

В феврале 2000 г. в Брюсселе проходил 7-ой раунд переговоров между Алжиром и ЕС. В ходе этого раунда обсуждалась база для подписания окончательного соглашения об ассоциации Алжира с ЕС. Подписаны два весьма важных документа, мешавших достижению основных договоренностей.

Речь идет, прежде всего, о вопросе борьбы с терроризмом. Алжирцам удалось договориться о необходимости положить конец безнаказанной деятельности террористических групп в некоторых европейских странах. Был подготовлен совместный план Алжира и ЕС по борьбе с терроризмом, а это было первым требованием алжирцев в ходе дискуссий с Брюсселем.

Соглашение по данному вопросу открыло возможность дискуссий по таким вопросам, как эмиграция и людские обмены. Алжир настаивает на свободе передвижения товаров и людей. ЕС считает, что условия для этого еще не созрели. С учетом этого алжирцы предлагают, в качестве первого шага, разрешить свободу передвижения для деловых людей. ЕС, со своей стороны, полагает возможным рассмотреть вопрос об увеличении квот на визы и облегчение условий их получения.

Важное место отводилось экономическим проблемам. ЕС считает, что вопросы ассоциации с третьими странами должны решаться на базе рамочных соглашений с этими странами<sup>2</sup>. Алжирская дипломатия настаивает на специфичности положения своей страны, учитывая важность экономических связей Алжира и ЕС<sup>3</sup>. Признавая алжирскую специфику, ЕС склоняется к тому, чтобы выделить важную финансовую и техническую помощь Алжиру.

Алжир является активным сторонником Евро-средиземноморского процесса (ЕСП). Алжирские дипломаты принимают участие практически во всех средиземноморских форумах, выступили одним из инициаторов выработки евро-средиземноморской Хартии мира и стабильности, проект основных положений которой получил одобрение на третьей министерской

<sup>1</sup> El Moudjahid, Аль-Хабр, Аль-Ватан. 10—15.02.2001.

<sup>2</sup> Ibid.

<sup>1</sup> El Moudjahid. 04.11.1999.

<sup>2</sup> Эль-Ватан. 20.02.2000.

<sup>3</sup> Там же.



конференции в Штутгарте в апреле 1999 г. Еще на июньской внеочередной встрече министров иностранных дел ЕСП в 1998 г. в Палермо алжирцами был представлен и проект Конвенции по борьбе с терроризмом<sup>1</sup>.

Европейские державы придают важное значение привлечению южносредиземноморских стран к активному участию в ЕСП. Им импонирует позитивное отношение алжирской дипломатии к данному процессу. Именно поэтому они способствовали проведению в Алжире в марте 2001 г. Институтом Роберта Шумана для Европы в сотрудничестве с Национальным торговым институтом Алжира конференции на тему «Средиземноморье — Европа». Характерно, что в работе конференции приняли участие около 40 зарубежных организаций и ряд знаменитостей, в частности, Мишель Камдесю, бывший генеральный директор Международного валютного фонда и почетный управляющий Банка Франции. Главными вопросами, обсуждавшимися на конференции были: «Глобализация, развитие, общество и культура», «Экономика и глобализация: место Алжира в этом процессе», «Средиземноморье — Европа: от утопии к реальности», «Диалог Средиземноморье — Европа: новый гуманизм должен проявиться в геополитическом, геоэкономическом и геокультурном пространствах»<sup>2</sup>. Представители Алжира были докладчиками или содокладчиками по основным вопросам, обсуждавшимся на конференции. Проявляя инициативу в организации этой конференции, алжирские дипломаты исходили из того, что это будет способствовать более активному вовлечению их страны в ЕСП и создаст благоприятные условия для получения Алжиром соответствующих экономических и политических выгод.

Алжирцы, с пониманием относясь к большей вовлеченности России в евро-средиземноморские дела, приветствовали наше участие в очередной министерской конференции ЕСП в качестве наблюдателей.

Последние годы в рамках своей европейской политики алжирская дипломатия стала уделять внимание вопросам установления контактов с НАТО. Долгие годы Алжир рассматривался как союзник СССР и стран Варшавского договора. После роспуска этой организации и исчезновения СССР стали предприниматься усилия по установлению сотрудничества НАТО с Алжиром. В августе 1998 г. Алжир посетил командующий Юго-средиземноморским флангом НАТО амери-

канский адмирал Лопез, через месяц алжирский генерал Шабан Годбан принял участие в работе состоявшейся в Лиссабоне конференции НАТО на тему «Морские проблемы будущего тысячелетия». В октябре 2000 г. в Брюсселе состоялись официальные переговоры НАТО — Алжир. В ноябре того же года впервые алжирцы были приглашены принять участие в семинаре на тему «Безопасность и стабильность в Средиземноморье», проводившемся НАТО в военном колледже в Риме. С 12 по 14 марта 2001 г. в Алжире с визитом находился Клаус Питер Клейбер, заместитель генерального секретаря НАТО по политическим вопросам. Официально визит проходил в рамках диалога по Средиземноморью, к которому Алжир присоединился в марте 2000 г. В ходе визита стороны обменялись мнениями относительно их подходов к будущему Средиземноморья в вопросах безопасности и сотрудничества. По мнению некоторых алжирских газет, во время переговоров затрагивались и вопросы военного сотрудничества между НАТО и Алжиром<sup>1</sup>.

Алжирские дипломаты заявляют о нежелании их страны стать членом НАТО, хотя и не скрывают ее намерения дифференцировать свои военные связи. Они скептически относятся к его расширению и расширению состава «зоны ответственности» НАТО, по-прежнему признают необходимость установления дозированного (особенно, на фоне событий вокруг Ирака и Югославии) прямого диалога с ним «в интересах адаптации с новыми реалиями расстановки сил Средиземноморья».

Российско-алжирское сотрудничество в 80—90-е годы переживало серьезные трудности. Экономический спад в Алжире и СССР после 1989 г. привел к деградации многосторонних и взаимообогащающих отношений, каковыми они были в 60—80-х годах. Падало производство, росли социальная напряженность, внешняя задолженность, дискредитация власти и разочарование в идеалах социализма. Отказ от однопартийности и порыв к свободе породили не реальную демократию, хотя все клялись ее именем, а дезориентацию, растерянность, лихорадочные попытки заменить старые иллюзии новыми, не столько прагматический, сколько эмоциональный подход к решению остро обозначившихся проблем экономики, политики, идеологии. Отвергая негативный опыт прошлого, противоборствовавшие стороны политического процесса во многом его повторяли, проявляя нетерпимость, склонность

<sup>1</sup> El Moudjahid, 26.06.1998.

<sup>2</sup> L'Est Algerien, 10.03.2001.

<sup>1</sup> Эль-Ватан, 06.03.2001.

к силовым решениям, признавая правила демократии и правовые нормы только как средство борьбы с противником, а не как закон, одинаковый и обязательный для всех.

Сохраняя приоритетное направление на сотрудничество с Западом, алжирская дипломатия в то же время проявляет заинтересованность в восстановлении связей своей страны с ее «традиционными» партнерами и, прежде всего, Россией. Это объясняется соображениями прагматического характера, в частности, стремлением уменьшить зависимость Алжира от опеки Запада. Россия, в свою очередь, также имеет в Алжире свои политические и экономические интересы, в частности, необходимость возвращения алжирского долга, составляющего 2,8 млрд долларов США, поэтому после довольно длительного перерыва вызванного сложной внутриполитической ситуацией в Алжире, российско-алжирские связи также начали активизироваться. Характерно, что первое письменное послание нового главы российского государства В.Путина руководителям арабских стран было отправлено именно президенту Алжира А.Бутефлике.

Новое качественное значение стали получать политические контакты. В марте 1998 г. Алжир посетила официальная делегация Государственной Думы РФ во главе с заместителем председателя М.Гуцериевым<sup>1</sup>. Во время пребывания в АНДР российская делегация провела переговоры со спикером Национального народного собрания А.Бенсалахом, председателем Совета Нации Б.Бумазой, а также встретила с премьер-министром А.Уяхьей и группой ведущих алжирских предпринимателей.

Заметное политическое звучание приобрел первый за последнее десятилетие визит в АНДР (апрель 1999 г.) представительной российской правительственной делегации во главе с руководителем аппарата правительства, министром РФ, сопредседателем российско-алжирской Межправительственной комиссии по торгово-экономическому и научно-техническому сотрудничеству Ю.Зубаковым, который был принят главой правительства АНДР С.Хамдани, имел встречи с министрами иностранных дел, финансов, торговли, оснащения и обустройства территории, энергетики и шахт, начальником генерального штаба ННА М.Ламари. Алжирцы высказали готовность углублять двусторонний политический диалог и восстановить регулярные контакты на высоком политическом уровне.

<sup>1</sup> Сапронова М.А. Политика и конституционный строй в Алжире 1989—1999. М., 1999. С. 123.

не. Состоялось подписание Протокола о политических консультациях. Одним из важных итогов визита Ю.Зубакова явилось достижение договоренности о подготовке к первому заседанию МПК.

В сентябре 1999 г. в Москве находилась с официальным визитом делегация Национального народного собрания АНДР, во главе с А.Бенсалахом. Алжирцы были приняты Е.С.Строевым и Г.Н.Селезневим. Достигнута договоренность о расширении межпарламентских связей. Подписано соглашение о создании парламентских групп дружбы в Госдуме и Национальном народном собрании. В марте 2000 г. с ответным визитом в Алжире находилась делегация Госдумы, возглавляемая Г.Н.Селезневим.

В октябре 2000 г. министр иностранных дел России И.Иванов совершил официальный визит в Алжир. Это был первый визит российского министра иностранных дел за весь период российско-алжирских отношений. И.Иванов был принят президентом АНДР А.Бутефликой, которому он передал личное послание президента Российской Федерации В.Путина. В послании подтверждается стремление российской стороны вывести отношения с Алжиром на более высокий уровень, отвечающий потребностям нынешнего этапа развития обеих стран. Президент Алжира, в свою очередь, подтвердил готовность руководства своей страны к наращиванию связей с Россией, которую в Алжире рассматривают как одного из приоритетных партнеров.

В беседе главы российского МИДа с алжирским премьер-министром А.Бенфлисом были обсуждены вопросы торгово-экономического сотрудничества. Была достигнута договоренность о проведении в первой половине 2001 г. первого заседания межправительственной комиссии по торгово-экономическому и научно-техническому сотрудничеству.

Состоялись встречи и беседы И.С.Иванова с госминистром и министром иностранных дел АНДР А.Бельхадемом и другими представителями алжирского руководства.

Значительное место в переговорах занял вопрос подготовки визита президента АНДР А.Бутефлики в Россию.

В конце 2000 г. Россию посетил начальник Генерального штаба алжирской армии генерал Мухаммед Ламари. Его переговоры в Москве подтвердили намерения алжирцев сохранять и развивать военное сотрудничество с нашей страной.

Объективным результатом потепления в отношениях между Россией и Алжиром, наметившегося в последние годы, явился официальный визит президента Алжира А.Бутефлики

в Россию в начале апреля 2001 г. Его беседы с президентом В.Путиным, другими российскими руководителями, с представителями деловых кругов России подтвердили, что в Алжире рассматривают Россию в качестве одного из приоритетных партнеров. В ходе своего пребывания в России А.Бутефлика неоднократно заявлял о желании алжирского руководства наращивать связи с Россией на долговременной основе, опираясь при этом на накопленный внушительный опыт сотрудничества в различных областях. Он выражал уверенность, что конструктивный вклад Алжира в международные дела будет возрастать, а роль России как одного из влиятельных полюсов многополярного мира неуклонно укрепляться<sup>1</sup>.

Важным итогом визита А.Бутефлика в Россию явилось подписание совместной Декларации о стратегическом партнерстве между Россией и Алжиром. Речь идет об укреплении и развитии сотрудничества между двумя государствами в политической, торгово-экономической, военной, научной и культурной областях. Подписание Декларации явилось подтверждением готовности сторон вывести отношения между ними на более высокий уровень, отвечающий потребностям нынешнего этапа развития обеих стран и задаче укрепления взаимодействия участников мирового сообщества в деле поиска оптимальных ответов на вызовы современности, среди которых распространение конфликтов в Африке.

В настоящее время продолжают развиваться торгово-экономические, военно-технические связи и сотрудничество в области культуры, науки и образования. Проводятся российско-алжирские бизнес форумы (1-й — в мае 1998 г. в Алжире, 2-й — в марте 1999 г. в Москве), происходит обмен различными делегациями, российские организации участвуют в тендерах на строительство новых объектов.

### Структура Министерства иностранных дел

В 1989 и в 1996 г. в АНДР принимается сначала одна, а затем, после известных событий, другая конституции страны. Обе конституции сохраняли широкие полномочия главы государства в области внешней политики. Согласно ныне дейст-

<sup>1</sup> Выступление А.Бутефлика на встрече с представителями деловых кругов Российской Федерации (апрель 2001); *El modjahid*. 01.04—07.04.2001; *Аш-Шааб*. 01.04—07.04.2001.

вующей конституции 1996 г. президент Республики является представителем государства в стране и за рубежом (ст. 70) и определяет и проводит внешнюю политику страны (ст. 77.3). Президент объявляет о состоянии войны (ст. 95) и подписывает соглашения о перемирии и мирные договоры (ст. 97). Главе государства напрямую подчиняется Министерство иностранных дел, которое, являясь элитарным ведомством, занимает особое место в системе государственных органов АНДР. Компетенция Министерства, направления его деятельности, а также полномочия руководящего состава определяются Конституцией и специальными президентскими декретами.

На сегодняшний день Министерство иностранных дел Алжира имеет следующую структуру. Возглавляет внешнеполитическое ведомство министр в ранге Государственного министра. Его заместителями являются три министра-делегата (участвуют в работе Правительства) — без портфеля, по вопросам национального сообщества за рубежом и регионального сотрудничества, по африканским делам. Координацию внутри министерской работы осуществляет Генеральный секретарь.

В основе структуры МИД лежит деление Центрального аппарата на Главные управления, которые подразделяются на Управления. В состав Управления входят секторы, каждый из которых подразделяется на отделы.

В результате последней реорганизации новая структура Министерства включает в себя четыре главных функциональных управления:

1. Главное управление протокола.
2. Главное управление по консульским делам.
3. Главное управление многосторонних отношений.
4. Главное управление ресурсов.

Пять Главных территориальных управлений:

1. Главное управление арабских стран.
2. Главное управление Европы.
3. Главное управление Америки.
4. Главное управление Азии и Океании.
5. Главное управление Африки.

Три самостоятельных функциональных управлений:

1. Управление связи и информации.
2. Управление технических служб.
3. Управление юридических дел.

Главное управление протокола (ГУП) включает в себя Управление протокола, состоящее из:

- сектора иммунитетов и привилегий;
- сектора церемониала, визитов и конференций;
- сектора виз, проездных документов.

Главное управление по консульским делам (ГУКД) состоит из:

- Управления защиты алжирских граждан за границей;
- Управления перемещения и пребывания иностранцев.

В рамках первого управления действуют:

- сектор по статусу граждан, социальным вопросам и международным соглашениям;
- сектор по делам алжирской общины за рубежом;
- сектор актов гражданского состояния и канцелярии.

В состав второго управления вошли:

- сектор по вопросам виз, воздушного и морского сообщения;
- сектор по юридическим и административным вопросам.

Главное управление многосторонних отношений (ГУМО) состоит из:

- Управления по международным политическим вопросам;
- Управления по международным социальным, гуманитарным и научно-техническим проблемам;
- Управления по международным финансово-экономическим вопросам.

В рамках первого созданы:

- сектор по делам ООН и межрегиональных конференций;
- сектор по разоружению и вопросам международной безопасности.

Второе управление включает в себя:

- сектор по гуманитарным вопросам и правам человека;
- сектор по международным научно-техническим вопросам;
- сектор по международным социальным и культурным вопросам. Третье управление имеет в своем составе:
- сектор по сотрудничеству со специализированными организациями;
- сектор многосторонних финансово-экономических дел.

Главное управление ресурсов (ГУР) состоит из:

- Управления кадров;
- Управления финансов и ресурсов.

В рамках первого функционируют:

- сектор дипломатических и консульских кадров;
- сектор по административно-техническому персоналу;
- сектор по общим вопросам;

В рамках второго функционируют:

- сектор по финансовому обеспечению дипломатических и консульских должностей;
- сектор по бюджету обеспечения и имуществу;
- сектор по бюджету;
- сектор общих ресурсов.

Главное управление арабских стран (ГУАС).

Структурно ГУАС разделено на Управление арабского Магриба и Управление арабского Машрика.

Первое включает в себя:

- сектор по делам Союза Арабского Магриба (САМ);
- сектор стран арабского Магриба.

В рамках второго функционируют:

- сектор ЛАГ;
- сектор стран Машрика.

Главное управление Европы (ГУЕ) структурно состоит из 3-х управлений:

- Управление стран Центральной и Восточной Европы;
- Управление стран Западной, Южной и Северной Европы;
- Управление сотрудничества с европейскими институтами.

Первое имеет в своем составе:

- сектор стран СНГ;
- сектор стран Центральной Европы и Балканских государств.

Второе управление подразделяется на:

- сектор стран Северной Европы;
- сектор стран Южной Европы;
- сектор стран Западной Европы.

В рамках третьего управления функционируют:

- сектор европейских институтов и евро-средиземноморских отношений;
- сектор по партнерству с ЕС.

Главное управление Америки (ГУА).

Главное управление Азии и Океании (ГУАО) подразделяется на 2 подуправления:

- сектор стран Восточной и Северной Азии;
- сектор стран Океании, Тихого океана и Юго-Западной Азии.



Главное управление Африки (ГУАФ) имеет в своей структуре Управление Африки, состоящее из четырех секторов:

- сектор стран Сахеля;
- сектор стран Центральной и Западной Африки;
- сектор стран Восточной и Южной Африки;
- сектор ОАЕ и региональных организаций.

Управление связи и информации (УСИ). Данное самостоятельное функциональное управление включает в себя:

- сектор документации и публикаций;
- сектор анализа и обработки информации;
- сектор по связи со средствами массовой информации.

Управление технических служб (УТС) включает в себя 5 секторов:

- сектор информатизации;
- сектор обработки и хранения документов;
- сектор телекоммуникаций;
- сектор лингвистики и курьерской связи;
- сектор шифровязи.

Управление юридических дел (УЮД) состоит из двух секторов:

- сектор международных соглашений;
- сектор юридических исследований.

\* \* \*

Дипломатия и органы внешних сношений развивающихся государств Азии, Африки и Латинской Америки, выросших в ходе национально-освободительной борьбы народов этих континентов и в результате крушения колониальной системы, представляют собой несомненный научный интерес. Алжир, в силу характера борьбы и пути, которым он следовал, добиваясь независимости своей страны, а затем укрепления ее политической и экономической самостоятельности, занимает одно из лидирующих мест среди стран третьего мира.

Внешняя политика и дипломатия Алжира отличаются активностью, напористостью, целеустремленностью, его политический курс основывается на принципах позитивного нейтралитета, неприсоединения к блокам, поддержки национально-освободительных движений, направлен на развитие двусторонних отношений со всеми государствами на основе полного и реального равноправия, уважения суверенитета и невмешательства во внутренние дела других. Алжир, его дипломатия и внешняя политика явление неординарное в истории международных отношений. И как всякое новое, неординарное явление,

оно заслуживает особенно глубокого, всестороннего научного анализа и оценки.

#### Рекомендуемая литература

1. Дубинин Ю.В. Дипломатическая быль (Записки посла во Франции). М., 1997.
2. Benbitour Ahmed. L'Algérie au troisième millénaire. Alger, 1999.
3. Algérie, Le défi du dialogue. Paris, 1998.
4. Nouchi Andre. La France et le monde arabe. Paris, 1994.
5. Joffi Gorge. Algeria in crisis. London, 1988.
6. L'Algérie: histoire, société et culture. Alger, 2000.
7. Mohamed Tahar Ben Saada. Le régime politique algérien. Alger, 1992.

## МНОГОСТОРОННЯЯ И КОЛЛЕКТИВНАЯ ДИПЛОМАТИЯ ЛАТИНОАМЕРИКАНСКИХ ГОСУДАРСТВ

### Место Латинской Америки в мироустройстве XXI века и приоритеты ее многосторонней дипломатии

Фундаментальные и динамичные перемены глобального характера, которые переживает мировое сообщество на рубеже веков, оказывают существенное влияние на формирование нового мироустройства. Не осталась в стороне от этого процесса и Латинская Америка. Латиноамериканские государства выступают за утверждение многополярного мира и полагают, что миропорядок XXI в. должен основываться на механизмах коллективного решения ключевых проблем и, прежде всего ООН, на верховенстве права и широкой демократизации международных отношений. В то же время, в условиях регионализации мировой политики, связанной с ускорением интеграционных процессов в Северной Америке, Западной Европе, Юго-Восточной Азии и Азиатско-Тихоокеанском регионе (АТР), Латинская Америка активно ведет самостоятельный поиск адаптации к новым геополитическим реалиям. В действиях ее дипломатии и дипломатической службы на этом направлении четко прослеживаются две взаимообусловленные тенденции. С одной стороны, латиноамериканские государства стремятся установить тесное сотрудничество с уже существующими в других регионах мира интеграционными структурами, с другой — создают основу для образования нового чисто латиноамериканского (или южноамериканского), экономического и политического союза, который бы смог стать самостоятельным центром силы, способным маневрировать в отношениях с мегаблоками будущего<sup>1</sup>. В этом контексте неиз-

<sup>1</sup> Свидетельством тому стали итоги состоявшейся в Бразилии в 2000 г. встречи глав государств Южной Америки (впервые в таком формате), продемонстрировавшие стремление латиноамериканских лидеров вести линию на превращение Латинской Америки во влиятельный центр формирующегося многополярного мира.

меримо возрастает роль многосторонней и коллективной дипломатии стран Латинской Америки, которые принимают полноформатное и равноправное участие в работе крупнейших мировых форумов, а также основных универсальных, региональных и субрегиональных международных организаций. В качестве приоритетов дипломатической деятельности латиноамериканских государств в многостороннем формате можно выделить следующие:

- обеспечение национальной безопасности, сохранение и укрепление суверенитета и территориальной целостности, приобретение прочных и авторитетных позиций в мировом сообществе;
- формирование системы региональной или континентальной безопасности стран Западного полушария;
- воздействие на общемировые процессы в целях установления стабильного, справедливого и демократического миропорядка, основанного на нормах международного права, принципах Устава ООН;
- углубление политической и экономической региональной и субрегиональной интеграции;
- укрепление межамериканского, иберо-американского, азиатско-тихоокеанского сотрудничества и расширение связей Латинская Америка — ЕС;
- либерализация внешней торговли, урегулирование проблем внешней задолженности и участие в разработке основных современных принципов функционирования мировой финансово-экономической системы в рамках международных институтов и механизмов (Международный валютный фонд (МВФ), Международный банк реконструкции и развития (МБРР), Всемирная торговая организация (ВТО) и др.).

Поскольку формы и методы двусторонней дипломатии, особенности современной дипломатической службы ведущих латиноамериканских стран (Аргентины, Бразилии, Мексики, Чили, Перу, Колумбии, Кубы) уже получили детальное освещение в научной литературе<sup>1</sup>, целесообразно остановиться более предметно на организации многосторонней и коллективной дипломатии государств Латинской Америки, некоторой специфике прохождения дипслужбы в их постпредствах при международных организациях и участии специальных

<sup>1</sup> Квасов О.К. Дипломатия и дипломатическая служба стран Латинской Америки, М.: Дипломатическая академия МИД РФ, 1999.

миссий (делегаций) латиноамериканских стран в работе международных форумов.

Государства Латинской Америки принимают участие во всех формах многостороннего межгосударственного взаимодействия: конференциях, форумах, международных организациях. Последние являются высшей формой многосторонней дипломатии, т.к. имеют свой устав, бюджет, штаб-квартиру, секретариат, который обеспечивает их регулярную жизнедеятельность<sup>1</sup>. Работа в международных организациях является важнейшей составной частью функционирования всего дипломатического механизма латиноамериканских стран. Государство, состоящее в международной организации, осуществляет с ней взаимодействие через аккредитованное при этой организации дипломатическое представительство, возглавляемое постоянным представителем. Их функции обычно определяются Уставом организации, специальными соглашениями или протоколами к нему между странами-участниками, а также законодательными актами аккредитующего государства. Однако процесс быстрого роста числа международных организаций предопределил необходимость унификации деятельности представительств, регламентации функций постоянного представителя и наблюдателя, определения их правового статуса, иммунитетов, привилегий и других вопросов. В этой связи 14 марта 1975 г. в Вене была подписана «Конвенция о представительстве государств в их отношениях с международными организациями универсального характера». В соответствии с Конвенцией постоянным представителям, наблюдателям, оперативному составу постпредств предоставляются иммунитеты и привилегии, аналогичные дипломатическим<sup>2</sup>. Участниками Конвенции являются и все латиноамериканские государства.

Страны Латинской Америки принимают самое активное участие в многочисленных международных конференциях, созываемых по какому-то определенному случаю, сессионных заседаниях в рамках международных форумов или объединений государств, не имеющих статуса международной организации, различных консультациях или переговорах, насчитыва-

ющих три и более участников. Такая форма многосторонней дипломатии часто называется конференционной. Лица или делегации, направляемые государствами для участия в таких мероприятиях, относятся к категории специальных миссий. Название их происходит от латинского «ad hoc», т.е. для данного случая. Статус таких миссий регламентируется Конвенцией ООН 1969 г. о специальных миссиях (вступила в силу 21 июня 1985 г.). В соответствии с ней миссия имеет представительный и временный характер и посылается одним государством в другое с согласия последнего для выполнения в этом государстве определенной задачи, независимо от того, поддерживаются ли между ними дипломатические или консульские отношения или нет. Возглавлять делегацию-миссию как дипломатическое представительство может глава государства или правительства, министр иностранных дел или иное лицо, имеющее соответствующие полномочия для выполнения поставленной задачи. Нередко такую миссию выполняют специальные представители государств или правительств или послы по особым поручениям, причем формы таких миссий определяются задачами, которые им приходится решать. Согласно конвенции глава дипломатической миссии и ее дипломатический персонал пользуются дипломатическими привилегиями и иммунитетом, сходными с предоставляемыми постоянным дипломатическим представительствам.

### **Представительство Латинской Америки в международных организациях и объединениях универсального характера**

Дипломатическое представительство латиноамериканских государств в международных организациях и объединениях универсального характера осуществляется большим и сложным механизмом, состоящим из постоянных представительств государств при этих организациях и специальных миссий — делегаций, участвующих в работе форумов соответствующих объединений. Здесь речь пойдет, прежде всего, об Организации Объединенных Наций и ее специализированных учреждениях, Движении неприсоединения и Группе 77, — международных структурах, в которых принимают участие почти все страны Латинской Америки.

Главным звеном этого механизма является Постоянное представительство государства при ООН в Нью-Йорке, которое, как и другие постпредства при отделениях ООН в Женеве и Вене и специализированных учреждениях ООН, является

<sup>1</sup> Служба в секретариатах этих организаций называется международной гражданской и подчиняется специальному нормативному регулированию.

<sup>2</sup> Иммунитеты и привилегии главы и дипломатического персонала представительств государства при региональных и субрегиональных международных организациях регламентируются соответствующими правовыми актами, действующими в рамках этих организаций.

органом внешних сношений и входит в систему МИД страны. Постпредство осуществляет свою деятельность на основе соответствующих законодательных и нормативных актов, распоряжений президента и правительства, указаний МИД, а также международных договоров страны, норм международного права, правил ООН, соглашений с США как государством пребывания и с учетом американского законодательства. Постпредство обеспечивает проведение единой политической линии страны в ООН и в этих целях координирует участие в деятельности ООН всех органов исполнительной власти, государственных учреждений, организаций и предприятий, их делегаций и групп экспертов, которые оказывают Постоянному представительству содействие в осуществлении его функций.

Основные задачи и функции типового Постпредства латиноамериканского государства при Организации Объединенных Наций, призванные обеспечить достижение целей национальной дипломатии в ООН, могут быть сформулированы так:

- представительство страны в ООН, защита своих национальных интересов и реализация внешнеполитического курса в рамках ООН;
- обеспечение участия в деятельности ООН и анализ сотрудничества в рамках ООН государств-членов;
- выполнение поручений президента, правительства, МИД и их информирование об исполнении этих поручений, а также по вопросам деятельности ООН;
- содействие осуществлению целей и принципов ООН и ведение переговоров с ООН и в ее рамках, участие в разработке проектов международных договоров, конвенций, резолюций и других документов, относящихся к деятельности ООН;
- поддержание контактов с Секретариатом ООН, постпредствами государств — членов ООН и наблюдателями, международными неправительственными организациями, аккредитованными при ООН, а также с органами государственной власти, общественными объединениями, деловыми, научными и культурными кругами страны пребывания, средствами массовой информации по вопросам, относящимся к компетенции Постпредства при ООН;
- обеспечение работы делегации своей страны на сессиях Генеральной Ассамблеи ООН и конференциях ООН, подготовка совместно и по согласованию с МИД позиций правительства по всем обсуждаемым вопросам и их изложение в соответствующих органах ООН;

— широкое освещение внешней и внутренней политики страны как внутри ООН, так и вне ее и разъяснение позиций при голосовании в Совете Безопасности (СБ) ООН.

Организационная структура современного латиноамериканского постпредства при ООН выглядит следующим образом. Во главе этого учреждения стоит Постоянный представитель в ранге Чрезвычайного и Полномочного посла, который назначается президентом страны, как правило, из числа видных политических деятелей правящей партии или карьерных дипломатов — бывших министров иностранных дел, поддерживающих политический курс главы государства. Далее следуют 1-й заместитель и заместители постпреда в ранге Чрезвычайных и Полномочных послов или посланников, курирующие политическое, экономическое, социально-правовое и административное направления деятельности представительства. Все эти должностные лица составляют его руководство. Остальной персонал разделен на отделы или группы согласно выполняемым ими функциям — политический, социально-правовой, бюджетный, информации, административно-хозяйственный и др.

Постоянный представитель страны при ООН обладает большими полномочиями. Он руководит всей деятельностью постпредства, является членом национальной делегации на сессии Генеральной Ассамблеи, представляет свое правительство в Совете Безопасности и Экономическом и социальном совете (ЭКОСОС), участвует в работе наиболее важных органов ООН при обсуждении самых сложных и особенно интересующих представляемое государство вопросов. На него возлагается произнесение наиболее ответственных заявлений от имени правительства. Он определяет структуру постпредства, распределяет должностные обязанности между его сотрудниками.

Первый заместитель и заместители постоянного представителя являются непосредственными помощниками главы представительства. Они назначаются министром иностранных дел и подчиняются постоянному представителю как своему непосредственному руководителю, а также МИДу своей страны. Первый заместитель по сложившейся традиции руководит текущей работой делегации в СБ в случае избрания его страны непостоянным членом Совета Безопасности и выполняет функции постпреда в его отсутствие. Заместители постоянного представителя возглавляют оперативно-дипломатическую деятельность постпредства на соответствующих направлениях, несут основную ответственность за ведение переговоров и



участие в прениях в главных органах ООН и встречаются со своими коллегами из делегаций других государств — членов ООН.

Поскольку политические вопросы обычно являются наиболее важными и сложными, политический отдел постпредства — самое большое по составу и весьма ответственное его подразделение. Он отвечает за работу Первого (политического) комитета ГА ООН, Совета Безопасности и охватывает проблематику международной безопасности, разоружения, операций по поддержанию мира (ОПМ) и др.

Экономический отдел курирует деятельность ЭКОСОС, Второго (экономического) комитета Генеральной Ассамблеи, специализированных учреждений ООН соответствующего профиля. Это подразделение приобретает все большее значение по мере смещения акцентов с политической на экономическую сторону деятельности ООН.

Социально-правовой отдел занимается социальными проблемами, проблемами гуманитарного сотрудничества (Третий комитет) и вопросами международного права (Шестой комитет ГА ООН).

Бюджетный отдел координирует взаимодействие с Пятым (бюджетным) комитетом ГА и осуществляет контакты с властями страны пребывания и мэрией Нью-Йорка.

Деятельности отдела информации придается огромное значение в рамках общих задач, стоящих перед Постоянным представительством любого латиноамериканского государства при ООН. Во главу угла функционирования данного подразделения поставлена задача максимально широкого информирования ООН, представительств других стран, американских властей и общественности о внешней и внутренней политике страны или акциях ее правительства на мировой арене. Сотрудники отдела поддерживают связи с международными неправительственными организациями, аккредитованными в Нью-Йорке, проводят огромную работу с представителями всех средств массовой информации, освещающих деятельность ООН, устраивая для них пресс-конференции и встречи с руководителями своей делегации во время работы Генеральной Ассамблеи и интервью с Постоянным представителем при ООН. Отдел осуществляет тесный контакт с Управлением общественной информации ООН.

Административно-хозяйственный отдел занимается вопросами протокола, бюджета и финансирования, связи, документации, поездок и другими аспектами общей администрации постпредства.

Во время сессий Генеральной Ассамблеи вся деятельность представительства сосредоточивается на обеспечении работы делегации своей страны. Ее, как правило, возглавляет Министр иностранных дел, который обычно участвует в работе Генеральной Ассамблеи в течение 10—15 дней, после чего руководство делегации передается постоянному представителю страны при ООН, назначаемому в качестве его заместителя. Главу и персональный состав делегации утверждает глава государства. В нее могут входить депутаты высшего законодательного органа страны, представители других министерств и ведомств. Официальную делегацию сопровождают советники и эксперты Министерства иностранных дел, обороны, юстиции и др. Дипломатические сотрудники постпредства закрепляются за членами делегации и осуществляют всемерное содействие их эффективной работе в ходе сессии.

Среди других постоянных представительств латиноамериканских государств, занимающихся работой ООН и ее специализированных учреждений, следует выделить представительство при Отделении ООН и других международных организациях в Женеве, где часто проводятся заседания различных органов ООН по экономическим и социальным проблемам, таких, например, как ЭКОСОС, по вопросам торговли, науки, техники и др. Постпредство обеспечивает работу своих делегаций в Конференции ООН по торговле и развитию (ЮНКТАД), в Комиссии ООН по правам человека, Детском фонде (ЮНИСЕФ), а также осуществляет взаимодействие с Управлением Верховного комиссара ООН по делам беженцев, Институтом ООН по проблемам разоружения (ЮНИДИР), Бюро Координатора ООН по оказанию помощи в случае стихийных бедствий (ЮНДРО).

Здесь же расположены штаб-квартиры организаций и учреждений системы ООН: Всемирной торговой организации (ВТО), Конференции по разоружению (КР), Международной организации труда (МОТ), Международного союза электросвязи (МСЭ), Всемирной организации здравоохранения (ВОЗ), Всемирной метеорологической организации (ВМО), Всемирной организации по защите интеллектуальной собственности (ВОИС). Постоянное представительство аккредитовано и при этих организациях. В представительстве действуют соответствующие отделы и группы. Помимо сотрудников МИД, в постпредстве работают представители других заинтересованных министерств и ведомств: министерств здравоохранения, труда, развития и т.д.

В Женеве также находится целый ряд международных неправительственных организаций, зарегистрированных при

ЭКОСОС ООН. В силу сложившихся традиций Постпредство в Женеве поддерживает связи с этими организациями. При этом основная задача представительства сводится к тому, чтобы оказывать содействие соответствующим латиноамериканским неправительственным организациям, либо входящим в эти международные организации, либо поддерживающим с ними рабочие или корреспондентские отношения. Специфика работы определяется тем, что представительство, будучи государственной структурой, оказывает содействие негосударственным организациям, но ровно в объеме, в каком такое содействие испрашивается самими организациями. Представительство ни в коем случае не навязывает линию государства и не вмешивается в их работу.

Главной особенностью функционирования любого латиноамериканского представительства при Отделении ООН в Женеве является то, что ему приходится решать самый широкий круг вопросов — от универсальных до сугубо специальных, что в известной мере предопределяет и его структуру, которая включает функциональные отделы или группы, курирующие каждое направление своей деятельности, или ту или иную организацию. Так, помимо политической и социально-экономической, здесь есть, например, группы по правам человека, научно-техническая, группа ВОЗ, МОТ и др. Большой диапазон задач, проблематики, стоящих перед представительством, обуславливает и высокие требования, которые предъявляются к дипломатическому персоналу представительства, его профессиональному подбору. Кадры рекрутируются не только в Министерстве иностранных дел, но и в отраслевых министерствах, Академии наук и учреждениях по профилю работы международных организаций. Возглавляет постпредство Постоянный представитель страны в ранге Чрезвычайного и Полномочного посла. У него есть заместители, отвечающие за соответствующие направления работы — политическое (включая проблематику связей с международными неправительственными организациями, разоружения и прав человека), социально-экономическое и научно-техническое.

Кроме того, некоторые латиноамериканские страны имеют отдельные постоянные представительства при Организации Объединенных наций по вопросам образования, науки и культуры (ЮНЕСКО) в Париже и при международных организациях в Вене — Международном агентстве по атомной энергии (МАГАТЭ), Организации Объединенных Наций по промышленному развитию (ЮНИДО), Венском отделении ООН, Постоянном комитете Организации по выполнению Договора о всеобъемлющем запрещении ядерных испытаний

(ПК ОДВЗЯИ). В случае отсутствия таковых, а также там, где расположены штаб-квартиры прочих учреждений системы ООН и организаций, созданных для реализации международных соглашений, — представительство латиноамериканских государств осуществляется через их посольства в этих странах. Так, например, послы в Кении являются постоянными представителями при Программе ООН по окружающей среде (ЮНЕП) и Конференции ООН по населенным пунктам (Хабитат). Интересы в Экономической и социальной комиссии ООН для Азии и Тихого океана (ЭСКАТО, Бангкок) представляют послы в Таиланде, а в Экономической комиссии ООН для Латинской Америки и Карибского бассейна (ЭКЛАК, Сантьяго) — послы в Чили. Представительство в Международной морской организации (ИМО) в Лондоне осуществляется посольством в Великобритании, в Продовольственной и сельскохозяйственной организации (ФАО) в Риме — посольством в Италии, в Международной организации гражданской авиации (ИКАО) в Монреале — посольством в Канаде, в Организации по запрещению химического оружия (ОЗХО) в Гааге — посольством в Нидерландах. Во всех этих случаях в рамках посольств созданы группы в составе одного или нескольких дипломатов для обеспечения взаимодействия с соответствующими организациями, оказания содействия работе делегаций своих стран.

Помимо участия в Организации Объединенных Наций латиноамериканская дипломатия активно использует такие многосторонние механизмы реагирования на глобальные вызовы современности, как Движение неприсоединения (ДН) и Группа 77. Это — крупнейшие объединения развивающихся стран, действующие на постоянной основе, имеющие четко установленную периодичность созываемых форумов, определенный состав участников, организационные рамки. Основное их отличие от международной организации — отсутствие Устава, бюджета, штаб-квартиры и постоянного секретариата. Его функции выполняет министерство иностранных дел страны — Председателя, которая принимает у себя на ротационной основе очередную саммит ДН или Группы 77<sup>1</sup>.

Специальные миссии или, как их принято называть, делегации почти всех латиноамериканских государств<sup>2</sup> в рамках

<sup>1</sup> По состоянию на 1 апреля 2001 г. в ДН в качестве полноправных членов и наблюдателей участвуют 129 стран, а Группа 77 насчитывает примерно 150 государств.

<sup>2</sup> С 1991 г. Аргентина не участвует в работе ДН.

инфраструктуры функционирования обоих форумов принимают участие на соответствующем уровне в следующих мероприятиях Движения неприсоединения:

- конференциях глав государств и правительств неприсоединившихся стран (раз в три года);
- конференциях министров иностранных дел (раз в полтора года);
- совещаниях министров иностранных дел в ходе работы сессий ГА ООН (ежегодно);
- заседаниях Координационного бюро (руководящий орган), рабочих комитетах и комиссиях ДН в ООН, собирающихся на периодической основе или по мере необходимости на министерском или экспертном уровне в Нью-Йорке, Женеве, а также в столицах неприсоединившихся государств.

В Группе 77:

- совещаниях министров иностранных дел, созываемых один раз в четыре года, как правило, накануне очередной сессии ЮНКТАД;
- совещаниях постоянных представителей стран-участниц в Нью-Йорке и Женеве (по мере необходимости);
- регулярных заседаниях на экспертном уровне различных рабочих групп при органах и специализированных учреждениях ООН.

И, наконец, латиноамериканская дипломатия активно участвует во всех крупнейших международных конференциях нашего времени, созываемых для обсуждения тех или иных актуальных проблем современности, таких, например, как Экологический саммит в Рио-де-Жанейро в 1992 г., Антитеррористический саммит в Каире в 1996 г., Международная климатическая конференция в Киото в 1997 г. и многие другие.

Таков механизм функционирования постоянных представительств латиноамериканских стран при организациях системы ООН и специальных миссий на форумах ДН и Группы 77, которые призваны реализовывать задачи латиноамериканской дипломатии в этих универсальных структурах международного сообщества. Постпредство и специальная миссия — мощный и гибкий аппарат, построенный и действующий таким образом, чтобы быстро оценивать реакцию стран-членов, уведомлять свое правительство о необходимости занять ту или иную позицию по рассматриваемым вопросам, совмещать методы и приемы парламентской борьбы и «традиционной» дипломатии для обеспечения принятия решений в национальных интересах своей страны и популяризировать ее внешнюю политику. В свою очередь, сотрудники, проходящие службу в таком ап-

парате, обязаны обладать широким кругозором, быть в курсе всех наиболее актуальных международных проблем, свободно владеть двумя иностранными языками. Руководящий и старший дипломатический состав должен при этом иметь опыт многосторонней дипломатической работы.

И еще. Латиноамериканские государства располагают в ООН, ДН, Группе 77 важным ресурсом, позволяющим задействовать для достижения общих целей потенциал их коллективной дипломатии — латиноамериканской группой, которая собирается по мере необходимости в рамках работы соответствующего форума для координации единой дипломатической линии, согласования и поддержки своей кандидатуры в его руководящие органы, выработки общих проектов резолюций или итоговых документов. И в большинстве случаев Латинской Америке удастся использовать этот ресурс в полной мере.

### **Организация многосторонней дипломатии латиноамериканских государств в рамках региональных и субрегиональных международных организаций и форумов**

Приоритетным направлением и целью дипломатии всех латиноамериканских государств, составной частью всего их внешнеполитического и экономического курса является укрепление многосторонних механизмов региональной и субрегиональной интеграции. Наиболее представительным и влиятельным политическим объединением латиноамериканских стран, играющим определяющую и катализирующую роль на этом направлении, стала Группа Рио (ГР)<sup>1</sup>.

ГР представляет собой постоянно функционирующий дипломатический механизм политических консультаций для согласования единых латиноамериканских позиций по ключевым региональным и международным проблемам. Делегации государств — членов группы участвуют в ее ежегодных самми-

<sup>1</sup> Решение о создании ГР на основе Контадорской группы и группы ее поддержки (занимались поиском путей центрально-американского урегулирования) было принято на совещании в Рио-де-Жанейро в декабре 1986 г. Первоначально в нее вошли Аргентина, Бразилия, Венесуэла, Колумбия, Мексика, Панама, Перу и Уругвай. В 1990 г. в состав группы включены Боливия, Парагвай, Чили, Эквадор, а также на основе ротации по одной стране от центрально-американского и карибского субрегионов. В 1999 г. в группу были приняты на индивидуальной основе Гватемала, Гондурас, Коста-Рика, Сальвадор и Доминиканская Республика.



тах, а также периодических встречах на уровне министров иностранных дел и, в случае необходимости, других отраслевых министров (экономики, финансов, обороны и т.д.). Группа Рио не имеет устава, бюджета, постоянной штаб-квартиры. Функции временного секретаря (повседневная координация, оргвопросы, согласование документов, внешние контакты от имени группы) выполняет страна, проводящая в рамках текущего календарного года очередное совещание президентов. Эта деятельность осуществляется в тесном контакте с государством, где проходил предыдущий саммит и страной, которая будет принимать этот форум в следующем году. Таким образом, на основе принципа ротации формируется координационная тройка, реализующая коллективную дипломатию ГР в ее связях с ЕС, Восточно-Азиатским регионом, Россией.

К основным целям и задачам деятельности группы относятся следующие: утверждение принципов представительной демократии и правового государства, защита прав человека, сотрудничество по укреплению мира, международной и региональной безопасности, продвижение разоруженческих процессов, повышение роли и эффективности деятельности ООН, повышение влияния латиноамериканских стран в ОАГ, реализация принципов устойчивого развития, либерализация международной торговли, ускорение региональной интеграции латиноамериканских государств во всех областях, борьба с незаконным оборотом наркотиков и терроризмом.

Дипломатическое взаимодействие латиноамериканских государств в целях ускорения их экономического развития и углубления процессов региональной и субрегиональной интеграции осуществляется в рамках целого ряда международных организаций самого широкого профиля. Задачи наиболее общего характера решает учрежденная в соответствии с договором Монтевидео 1980 г. Латиноамериканская ассоциация интеграции (ЛАИ)<sup>1</sup>, которая заменила собой Латиноамериканскую ассоциацию свободной торговли (ЛАСТ), образованную в 1960 г. Механизм функционирования ЛАИ включает в себя следующие элементы:

- Совет министров иностранных дел (собирается раз в год);
- Комитет представителей, действующий на постоянной основе на уровне экспертов;

<sup>1</sup> На 1 апреля 2001 г. членами организации являлись 12 государств: Аргентина, Боливия, Бразилия, Колумбия, Чили, Эквадор, Мексика, Парагвай, Перу, Уругвай, Венесуэла и Куба.

- Конференция по оценке выполнения Договора Монтевидео, созываемая в случае необходимости;
- Генеральный секретариат, возглавляемый Генеральным секретарем организации (штаб-квартира в Монтевидео, Уругвай).

Основные направления в работе ЛАИ: расширение и регулирование двусторонней торговли, содействие взаимодополняемости национальных экономик, полномасштабное развитие экономического сотрудничества в целях расширения регионального рынка, создание общего рынка латиноамериканских стран.

Схожие задачи лежат в основе деятельности другой латиноамериканской межправительственной организации, созданной в 1975 г. на основе Панамского договора, — Латиноамериканской экономической системы (ЛАЭС)<sup>1</sup>. Однако, она выполняет еще одно важное назначение — выработку общих позиций и стратегии государств Латинской Америки по экономическим и социальным вопросам при рассмотрении их в международных организациях и форумах универсального характера, а также в переговорах с третьими странами и объединениями государств. Высший орган организации — Латиноамериканский совет, созываемый ежегодно на уровне министров иностранных дел. Координацию оперативной дипломатической работы осуществляют различные комитеты и комиссии, а также Постоянный секретариат со штаб-квартирой в Каракасе (Венесуэла).

Субрегиональная политическая и экономическая интеграция в Латинской Америке осуществляется посредством функционирования следующих основных структур: Общего рынка Южного конуса, Андского Сообщества, Центральноамериканского интеграционного сообщества, Ассоциации карибских государств, Карибского сообщества и Группы Трех. Крупнейшая из них и наиболее динамично развивающаяся и влиятельная — Общий рынок Южного конуса (МЕРКОСУР), созданный в 1991 г. на основе Асунсьонского договора<sup>2</sup>. В гло-

<sup>1</sup> На 1 апреля 2001 г. членами ЛАЭС являлись 28 латиноамериканских государств: Аргентина, Багамы, Барбадос, Белиз, Боливия, Венесуэла, Гаити, Гайана, Гватемала, Гондурас, Гренада, Доминиканская республика, Колумбия, Коста-Рика, Куба, Мексика, Никарагуа, Панама, Парагвай, Перу, Сальвадор, Суринам, Тринидад и Тобаго, Уругвай, Чили, Эквадор, Ямайка.

<sup>2</sup> Первоначально включал в себя Аргентину, Бразилию, Парагвай и Уругвай. В 1997 г. Чили и Боливия подписали с ним соглашение о вхождении в зону свободной торговли. В 1997 г. Чили получили право голоса практически по всем вопросам, за исключением тех, что относятся к таможенному союзу.



бальном масштабе МЕРКОСУР представляет собой по размерам и экономическому потенциалу второй — после Европейского Союза (ЕС) — таможенный союз и третью — после ЕС и Североамериканской зоны свободной торговли (САЗСТ) — зону свободной торговли.

Организационная структура МЕРКОСУР выгодно отличается гибкостью, простотой и практичностью. Страны-участницы уже на начальном этапе оформления группировки поставили целью иметь несложную и недорогостоящую систему органов управления. Предусматривающая обязательное представительство в них правительства каждой из четырех стран-участниц, она не предполагает создания какого-либо наднационального органа. Все решения принимаются на основе консенсуса в присутствии стран-участниц.

Высшим руководящим органом МЕРКОСУР является Совет общего рынка, в который входят министры иностранных дел и экономики. Созывается он по мере необходимости, но не реже одного раза в 6 месяцев. Его встречи завершаются проведением саммитов, на которых утверждаются решения Совета. Исполнительным органом объединения является Группа общего рынка (ГОР). В ее составе по восемь членов от каждой из стран-участниц (четыре полномочных представителя и четыре заместителя), назначаемых правительствами и включающих в обязательном порядке представителей министерств иностранных дел, экономики, а также центральных банков. Координация деятельности ГОР осуществляется МИДами стран-участниц. При Группе общего рынка действует десять рабочих групп по конкретным направлениям сотрудничества и Комиссия по торговле, которая призвана обеспечивать проведение общей торговой политики в рамках таможенного союза. Возглавляют Совет и Группу общего рынка страны-участницы поочередно каждые полгода.

В систему органов МЕРКОСУР входят также Совместная парламентская комиссия, включающая представителей национальных парламентов, и Консультативный социально-экономический форум, образованный с целью обеспечения участия представителей бизнеса и профсоюзов в подготовке решений путем выработки рекомендаций для ГОР. В состав форума входят представители наиболее влиятельных предпринимательских, профсоюзных и иных общественных организаций стран-участниц. Технические функции в МЕРКОСУР возложены на Административный секретариат, расположенный в Монтевидео (Уругвай).

Углубление экономической интеграции в Южном конусе сопровождается укреплением МЕРКОСУР как политического

образования. В 1996 г. саммит в Сан-Луисе (Аргентина) принял обязательства участников проводить совместные консультации и осуществлять меры политического давления в случае возникновения угрозы демократическому строю в одном из государств-членов объединения.

МЕРКОСУР придает большое значение вопросам создания системы, гарантирующей выполнение взятых странами-участницами обязательств как неременного условия успешного продвижения интеграционных начинаний. В 1991 г. был принят Протокол Бразилиа, определяющий порядок разрешения споров по вопросам толкования, применения и исполнения положений Асунсьонского договора, заключенных в его рамках соглашений, а также решений руководящих органов группировки. Если обязательные прямые переговоры заинтересованных сторон не приводят к урегулированию спорного вопроса, он передается на рассмотрение ГОР, которая выступает посредником и вырабатывает рекомендации. В случае их неприятия сторонами образуется Арбитражный суд по данному вопросу, решение которого является окончательным. Однако, как свидетельствует практика функционирования МЕРКОСУР, урегулирование спорных вопросов, постоянно возникающих у его участников в результате столкновения интересов, осуществляется без Арбитражного суда путем достижения взаимных компромиссов, основывающихся на политической воле правительств всех стран-участниц Общего рынка Южного конуса к дальнейшему продвижению интеграционного процесса.

Другим крупным субрегиональным объединением в Латинской Америке является Андская система интеграции (АСИ), ранее именовавшаяся Андским пактом (АП). Договор о создании АП («Договор Картахены» или «Андский пакт») был подписан в 1969 г. В соответствии с решениями глав государств АП, принятыми на встрече в Трухильо (Перу) в 1996 г., эта организация преобразована в Андскую систему интеграции, которая также известна как Андское сообщество (АС). Основные цели АС: ускорение экономического развития стран-участниц, совместное финансирование общерегиональных проектов, координация экономической политики, введение единого таможенного режима, а в перспективе общего рынка.

Высшим органом АС является Андский президентский совет, собирающийся ежегодно, а также Совет министров иностранных дел, созываемый по мере необходимости. Руководит многосторонней и коллективной дипломатией стран-координатор АС, принимающая на основе ротации его очередной саммит. В рамках Андского сообщества функциониру-

ют Андская корпорация развития, Андский резервный фонд, Ассоциация телекоммуникационных компаний, Андский институт труда и Союз предпринимателей АС. Штаб-квартира АС с техническим секретариатом находится в Лиме (Перу). С середины 90-х годов страны Сообщества ведут активные переговоры с МЕРКОСУР (как в формате двух объединений, так и на двусторонней основе) о сближении двух субрегиональных структур с перспективой образования единого Южноамериканского общего рынка. В 1998 г. АС подписало с МЕРКОСУР рамочное соглашение о намерении продолжить работу над созданием единого объединения.

В качестве третьего важного центра сосредоточения интеграционных процессов в Латинской Америке следует выделить регион бассейна Карибского моря и Центральной Америки. Здесь функционируют сразу четыре интеграционные группировки. Наиболее структурированной и дипломатически организованной является Карибское сообщество (КАРИКОМ), учрежденное в 1973 г. согласно Договору Чагуарамас в качестве преемника Карибской ассоциации свободной торговли (КАРИФТА)<sup>1</sup>. Главными целями организации обозначены: достижение экономической интеграции через создание общего рынка; координация внешней политики государств-членов; сотрудничество в таких областях как образование, здравоохранение, культура, туризм и др.

Многосторонняя дипломатия КАРИКОМ организована следующим образом: высший орган — Конференция глав правительств, которая обычно проводится один раз в год. К ее компетенции относятся утверждение основных принципов и направлений деятельности сообщества, урегулирование конфликтов между членами, заключение от имени сообщества международных договоров и др. Решения принимаются единогласно. Государства-члены имеют право вето. Бюро конференции руководит организацией между сессиями конференции и контролирует созданные в 1992 г. силы быстрого реагирования.

Совет министров КАРИКОМ является вторым по значимости органом сообщества, который отвечает за развитие политического, экономического и финансового сотрудничества.

<sup>1</sup> На 1 апреля 2001 г. в его состав входили 15 государств: Антигуа и Барбуда, Содружество Багамских островов, Барбадос, Белиз, Гайана, Гренада, Доминика, Монтсеррат, Сент-Винсент и Гренадины, Сент-Китс и Невис, Сент-Люсия, Тринидад и Тобаго, Ямайка. На правах ассоциированных членов в КАРИКОМ приняты Ангилья, Британские Виргинские острова, Теркс и Кайкос.

В его структуре действуют четыре Совета министров: по торговле и экономическому развитию; по иностранным делам; по гуманитарному и социальному развитию; по финансам и планированию и 13 постоянных отраслевых комитетов.

Секретариат Карибского сообщества, возглавляемый генеральным секретарем, имеет пять департаментов (торговля и сельское хозяйство, экономика и промышленность, функциональное сотрудничество, правовые вопросы, общие вопросы и администрация). Наряду с организационной работой по проведению конференций и совещаний секретариат осуществляет контроль за реализацией принятых решений, проводит исследование по проблемам интеграции, выполняет поручения органов сообщества. Место пребывания Секретариата — Джорджтаун (Гайана).

В рамках КАРИКОМ действуют ассоциированные институты, к которым по Договору Чагуарамас относятся Карибский банк развития, Карибский инвестиционный фонд, Карибская метеорологическая организация, Совет правового образования, Вест-Индский университет и Вест-Индская судоходная компания, а также Ассамблея парламентариев Карибского сообщества и Карибский суд.

Вторая структура — Центральноамериканское интеграционное сообщество (ЦАИС)<sup>1</sup> — действует в Центральной Америке. Главные элементы этого дипломатического механизма — совещание глав государств и правительств (собирается 1 раз в год), совет министров, в т.ч. иностранных дел, который созывается по мере необходимости, исполнительный комитет, включающий представителей президентов стран-участниц, и Генеральный секретариат со штаб-квартирой в Гватемале. Основными задачами ЦАИС являются ускорение экономического развития стран Центральной Америки, координация экономической политики и укрепление политического диалога, устранение торгово-экономических и валютных ограничений и создание зоны свободной торговли.

В регионе бассейна Карибского моря и Центральной Америки функционирует еще одно объединение латиноамериканских государств — Группа «трех» в составе Мексики, Венесуэлы и Колумбии, учрежденное в 1989 г. Его руководящие органы — совещание глав государств, созываемое ежегодно, сове-

<sup>1</sup> Создано в 1960 г. в соответствии с Договором Манагуа как Центральноамериканский общий рынок, который в 1993 г. был преобразован в ЦАИС. На 1 апреля 2001 г. включал Гватемалу, Гондурас, Коста-Рику, Никарагуа, Сальвадор, Панаму и Белиз (с 2000 г.).

пание министров иностранных дел и других отраслевых министров, собирающихся по мере необходимости и Временный секретариат, который возглавляют поочередно страны-участницы, сменяясь каждые два года. Работает секретариат в столице государства-координатора группы. Главная задача Группы «трех» — создание свободного рынка товаров и услуг с возможным участием стран Центральной Америки и подключение его в более отдаленной перспективе к СЛЗТ.

Четвертой и самой представительной субрегиональной структурой бассейна Карибского моря, объединившей все государства и зависимые территории этого региона, включая Кубу, стала Ассоциация карибских государств (АКГ). Идея учреждения Ассоциации принадлежит КАРИКОМУ. Договор о ее создании был подписан в 1994 г. в Картахене (Колумбия). Официальный старт деятельности АКГ был дан на учредительной конференции глав государств-членов в Порт-оф-Спейн (Тринидад и Тобаго) в 1995 г.<sup>1</sup> В соответствии с Договором Картахены организация создавалась как многофункциональный дипломатический механизм взаимодействия в политической, экономической, социальной и гуманитарной областях. Однако опыт первых пяти лет работы АКГ продемонстрировал, что основной акцент в ее деятельности делается на содействие экономическому сотрудничеству, устойчивому развитию и интеграции стран субрегиона.

Постоянным руководящим органом этой организации является Совет министров иностранных дел, председатель которого ежегодно ротируется. Роль вспомогательных органов выполняют специализированные комитеты, в т.ч. по вопросам развития и торговли, окружающей среды и природных ресурсов, науки и техники, транспорта и туризма. Административные функции возложены на секретариат АКГ, возглавляемый Генеральным секретарем, с местом нахождения в Порт-оф-Спейн. Секретариат осуществляет внешние связи Ассоциации и распоряжается ее бюджетом, который формируется за счет фиксированных квот, установленных для независимых государств-членов на основе индекса их экономического развития и среднедушевых доходов.

<sup>1</sup> В ее состав на 1 апреля 2001 г. входили 25 государств: Антигуа и Барбуда, Багамские острова, Барбадос, Белиз, Венесуэла, Гаити, Гайана, Гватемала, Гондурас, Гренада, Доминика, Доминиканская республика, Колумбия, Коста-Рика, Куба, Мексика, Никарагуа, Панама, Сальвадор, Сент-Винсент и Гренадины, Сент-Китс и Невис, Сент-Люсия, Суринам, Тринидад и Тобаго, Ямайка, а также 12 ассоциированных членов — зависимые территории Карибского бассейна.

Таковы механизмы многостороннего политического и экономического сотрудничества латиноамериканских государств в рамках региональной и субрегиональной интеграции. Остается добавить, что оперативное дипломатическое взаимодействие со всеми вышеперечисленными организациями и объединениями страны-участницы осуществляют через свои посольства по месту нахождения секретариатов (постоянных, временных, генеральных, технических) соответствующих структур. Посольства в данном случае по совместительству выполняют функции постоянных представительств государств при этих организациях. Их функционирование на постоянной основе позволяет решать главную задачу национальной дипломатии каждого государства-члена — достигать взаимопонимания и компромиссов по целому ряду ключевых региональных и международных проблем при соблюдении своих национальных интересов и формировать общие подходы и реализовывать их на международной арене, используя потенциал своей коллективной дипломатии.

### **Организация многосторонней межрегиональной дипломатии латиноамериканских государств**

Многосторонняя дипломатия латиноамериканских стран в межрегиональном формате действует на трех основных направлениях: межамериканском, иbero-американском и азиатско-тихоокеанском.

Высшим форумом межамериканского политического диалога являются встречи глав государств и правительств стран Западного полушария или, как их еще называют, Межамериканские саммиты<sup>1</sup>. Первая такая встреча состоялась в Майами (США) в 1994 г., в ходе которой была достигнута договоренность о работе этого форума на постоянной основе. На второй встрече в Сантьяго-де-Чили в 1998 г. лидеры американских государств признали оптимальным созывать межамериканские саммиты примерно 1 раз в 2 года. Вся дипломатическая подготовка саммитов проходит в рамках Организации американских государств (ОАГ), которая по признанию форума в Сантьяго-де-Чили, является «зонтичной» организацией для проведения всех крупных мероприятий политического

<sup>1</sup> В Межамериканских саммитах принимают участие делегации 34 из 35 независимых государств Западного полушария (Куба не допускается к работе форумов).



взаимодействия в «архитектуре» межамериканских отношений.

ОАГ создана в 1948 г. как преемница Международного союза американских республик, основанного в 1890 г.<sup>1</sup> Основные цели организации: поддержание континентального мира и безопасности, укрепление демократии и обеспечение прав человека, содействие устойчивому развитию, экономической интеграции и созданию Межамериканской зоны свободной торговли (МАЗСТ), борьба с коррупцией, терроризмом, незаконным оборотом наркотиков.

Высший орган ОАГ — проводимая ежегодно на основе ротации в столицах стран-участниц Генеральная Ассамблея министров иностранных дел. Для оперативного рассмотрения особо важных вопросов может быть создано Консультативное совещание министров иностранных дел. Главным, постоянно действующим органом является Постоянный совет, состоящий из представителей-послов стран-участниц, аккредитованных при ОАГ<sup>2</sup>, и работающий в штаб-квартире ОАГ в Вашингтоне. В его структуру входят постоянные комиссии (по континентальной безопасности, политико-правовым, административно-бюджетным вопросам) и рабочие группы. В рамках ОАГ создан ряд специализированных органов: Межамериканский правовой комитет, Межамериканский совет по комплексному развитию (СИДИ), Комитет по борьбе с незаконным оборотом наркотиков (СИКАД), Комитет по борьбе с терроризмом (СИКТЕ), Межамериканский банк развития (МАБР) и др. Административный орган ОАГ — Генеральный секретариат, подразделяющийся на департаменты. Его возглавляет Генеральный секретарь организации, который избирается Генассамблеей на 5-летний срок. ОАГ имеет Устав и бюджет, формирующийся из ежегодных взносов стран-участниц. С 1971 г. действует институт постоянных наблюдателей при ОАГ<sup>3</sup>.

В современных условиях государства — члены ОАГ стремятся найти новые направления и формы деятельности этой

<sup>1</sup> ОАГ объединяет все 35 американских государств, однако от участия в ее работе с 1962 г. была отстранена Куба.

<sup>2</sup> Возглавляют постпредства своих стран при ОАГ в Вашингтоне, осуществляющие оперативное дипломатическое взаимодействие с организацией. Постпредства аккредитованы почти всеми латиноамериканскими странами, за исключением малых карибских государств, у которых эти функции выполняют их посольства в США.

<sup>3</sup> На 1 апреля 2001 г. этим статусом обладает более 40 государств, в т.ч. и Россия, а также ЕС.

организации, оптимально адаптированные к внутривнутриполитическим и международным реалиям постконфронтационного мира. Реформаторский настрой отчетливо прослеживается на различных форумах ОАГ последних лет, в частности, Межамериканском саммите по проблемам устойчивого развития (Боливия, 1996), конференциях по мерам укрепления доверия и безопасности в Западном полушарии (Чили, 1995 и Сальвадор, 1998), Межамериканских конференциях по борьбе с коррупцией (Аргентина, 1998) и терроризмом (Лима, 1996).

Вторым направлением многосторонней дипломатии латиноамериканских государств межрегионального формата стало иберо-американское. Здесь эффективно работает свой дипломатический механизм политического диалога — форум иберо-американского сотрудничества, в котором участвуют все испаноговорящие страны Латинской Америки, Бразилия, Португалия и Испания — всего 21 государство<sup>1</sup>. Его основная цель — согласование совместных подходов участвующих в нем государств к ключевым международным проблемам и вызовам современности.

Главным звеном этого механизма являются ежегодные встречи глав государств и правительств стран-участниц — саммиты, которые проводятся на ротационной основе в государствах форума<sup>2</sup>. Созываются также совещания министров иностранных дел в ходе работы сессии Генеральной Ассамблеи ООН в Нью-Йорке и накануне очередной конференции в «верхах». В течение года государство, принимающее очередную встречу, как координатор иберо-американского сотрудничества организует различные мероприятия и встречи отраслевых министров (экономики, труда, сельского хозяйства, здравоохранения и т.д.), а также заседания различных комитетов и рабочих групп по отдельным проблемам сотрудничества.

IX встреча на высшем уровне в Гаване в 1999 г. одобрила протокол об учреждении Секретариата иберо-американского сотрудничества со штаб-квартирой в Мадриде. Его создание призвано содействовать превращению в перспективе иберо-американского форума в политическое объединение наподобие Группы Рио. Глава Секретариата избирается сроком на

<sup>1</sup> В основе этого объединения лежит культурная и языковая идентичность стран-участниц.

<sup>2</sup> Первый саммит состоялся по инициативе Группы Рио в 1991 г. в Гвадалахаре (Мексика).



4 года и руководит работой небольшого аппарата (12 сотрудников). Основные расходы (80%) по содержанию этого органа несет Испания. Посольства стран-участниц, аккредитованные в Мадриде, выполняют по совместительству функции постпредств при Форуме. Для упорядочения организационной деятельности по подготовке саммитов формируется координационная «тройка» в составе государств-организаторов саммитов текущего, прошлого и следующего годов. Работа Форума обычно характеризуется конструктивным, деловым настроем, готовностью к компромиссу и стремлением к сохранению целостности иберо-американского процесса как такового в общем контексте становления многополярности современного мироустройства.

11 тихоокеанских стран Латинской Америки придают важное значение развитию политического взаимодействия и экономической интеграции с государствами Азиатско-Тихоокеанского региона (АТР). 3 латиноамериканские страны — Мексика, Чили и Перу — являются полноправными участниками крупнейшего объединения АТР, действующего на постоянной основе, — Форума Азиатско-Тихоокеанского сотрудничества (АТЭС)<sup>1</sup>. Участие делегаций этих латиноамериканских государств в двух ежегодных мероприятиях форума — встрече министров иностранных дел и торговли стран-участниц (проводится накануне встречи в «верхах»), а также его саммите и рабочих Комитетах и комиссиях — дает Латинской Америке возможность ощутить себя частью сообщества государств АТР, активно содействовать его превращению в один из центров мирового экономического развития, а также в полной мере воспользоваться всеми преимуществами интеграционных процессов, протекающих в регионе.

<sup>1</sup> Форум, созданный в 1989 г., объединял на 1 апреля 2001 г. 20 государств: США, Японию, Австралию, Новую Зеландию, Южную Корею, Канаду, Индонезию, Тайланд, Малайзию, Филиппины, Сингапур, Бруней, Китай, Тайвань, Мексику, Папуа-Новую Гвинею, Чили, Россию, Перу и Вьетнам. После вступления трех последних участников в 1998 г. был провозглашен десятилетний мораторий на расширение АТЭС. Основные цели форума: содействие экономическому и техническому сотрудничеству стран-участниц, разработка единых региональных правил торговли и инвестиционной деятельности и др. Функционирует административно-технический секретариат АТЭС со штаб-квартирой в Сингапуре.

Расширяя горизонты своей многосторонней дипломатии страны Латинской Америки в лице Группы Рио установили постоянный политический диалог с внешнегосударственными и их объединениями. В этом диалоге латиноамериканские страны выступают с единой, уже сформированной в рамках этой региональной структуры позицией по определенным в качестве предмета двустороннего обсуждения проблемам, представляющим взаимный интерес для обеих сторон. В соответствующем ключе действует и второй партнер по диалогу. Такой формат дипломатического взаимодействия получил название бирегionalного, а дипломатия, реализуемая каждой переговаривающейся стороной, — коллективной<sup>1</sup>.

Наиболее активно и последовательно Группа Рио сотрудничает с ЕС. Приоритетные направления сотрудничества: координация совместных подходов к решению глобальных проблем и вызовов современности, укрепление экономических, торговых, культурных, гуманитарных и научно-технических связей. Главная цель: выход двустороннего сотрудничества на уровень стратегического партнерства. Сложилась дипломатический механизм такого сотрудничества, функционирующий на постоянной основе и получивший название Форум Латинская Америка — Европейский Союз. Высшим звеном являются встречи глав государств и правительств Латинской Америки и ЕС<sup>2</sup>. Регулярно проводятся совещания министров иностранных дел форума (как правило, в ходе сессии ГА ООН, а также накануне саммитов). Для решения оперативных вопросов и координации действий, например в ООН, собираются «тройки» ЕС — Группа Рио на министерском или экспертном уровне. Работает также специальный комитет по организации различных мероприятий бирегionalного характера.

Важное значение страны — участницы форума придают также вопросам экономической интеграции, либерализации торговли, реформам международно-финансовых институтов. В качестве практических шагов в решении этих проблем можно назвать начавшийся параллельный переговорный процесс в

<sup>1</sup> См.: Дипломатический вестник. № 8. 1999. С. 24.

<sup>2</sup> Первый такой саммит 48 государств состоялся в Рио-де-Жанейро в 1999 г.

формате МЕРКОСУР—ЕС и АС—ЕС о либерализации взаимной торговли с целью создания в перспективе евро-латиноамериканского единого торгового пространства.

Другим крупнейшим форумом коллективной дипломатии латиноамериканских государств стал Восточно-азиатско-латиноамериканский форум (ВАЗЛАФ)<sup>1</sup>. Инициатива его создания принадлежит Группе Рио и родилась в ходе встреч и консультаций министров иностранных дел стран — членов ГР с коллегами из АСЕАН, Японии и Китая в ходе сессий ГА ООН в конце 90-х годов в Нью-Йорке. Высшим органом форума является конференция министров иностранных дел, созываемая один раз в два года, рабочим — ежегодная встреча старших должностных лиц. Функции координатора выполняет страна, принимающая очередную такую встречу. I конференция мининдел ВАЗЛАФ, состоявшаяся в Сантьяго (Чили, 2001 г.), определила основные цели форума: развитие политического диалога и сотрудничества в интересах сближения и налаживания партнерства двух регионов в политической, социально-экономической, культурной и гуманитарной сферах. Создание ВАЗЛАФ лежит в русле общего процесса глобализации и отвечает, прежде всего, потребностям бирегионального сотрудничества по линии Юг—Юг.

Наконец, третьим важным направлением развития бирегионального политического диалога латиноамериканских государств является Россия и СНГ. Впервые встреча в формате Группа Рио—СНГ состоялась в 1995 г. в Нью-Йорке во время работы 50-й сессии ГА ООН. Впоследствии, однако, многие страны СНГ заняли пассивную позицию в отношении связей с ГР, а последняя, со своей стороны, подтвердила заинтересованность в развитии постоянных контактов с Россией как наиболее авторитетным государством в СНГ, имеющим реальные интересы в Латинской Америке и проводящим активную внешнюю политику в регионе. В этой связи было принято совместное решение вести линию на расширение прямого постоянного диалога Группа Рио—Россия. По инициативе России в 1997 г. в рамках 52 сессии ГА ООН состоялась встреча министров иностранных дел России и координационной

«тройки» ГР. Ее итогом стала договоренность о создании дипломатического механизма регулярных консультаций в таком формате, открытых в то же время и для участия других членов ГР и СНГ, на уровне мининдел в период работы ежегодных сессий ГА ООН. Была также согласована возможность установления контактов на уровне национальных координаторов ГР и официальных представителей или экспертов России. В 1990 г. министры сформировали предметную повестку дня своей работы: международная безопасность и реформа ООН, борьба с наркобизнесом и организованной преступностью, мировая экономическая ситуация и глобальные вызовы современности. В 2000 г. состоялись первые консультации национальных координаторов ГР с российскими экспертами по проблемам международной безопасности и стабильности (Богота, Колумбия), а также по вопросам сотрудничества в борьбе с наркоугрозой (Вашингтон).

В дополнение к механизму политического диалога латиноамериканские государства создают инфраструктуру экономического сотрудничества Латинская Америка — Россия. Договоренности об учреждении соответствующих органов и создании правовой базы такого взаимодействия были достигнуты в 2000 г. в ходе первых официальных контактов представителей России, Общего рынка Южного Конуса и Андского сообщества. Стратегическая линия на расширение бирегионального дипломатического взаимодействия Латинской Америки и России имеет хорошую перспективу и будет носить долговременный и серьезный характер, поскольку отвечает национальным интересам участвующих в нем государств, а также интересам укрепления региональной стабильности и развития, и международного мира и сотрудничества.

Итак, коллективная дипломатия Латинской Америки набирает обороты, целенаправленно работая по важнейшим азиатским мировой политики. По ее инициативе и с ее участием на рубеже XXI в. сформированы новые дипломатические механизмы бирегионального взаимодействия крупных центров влияния в международной системе координат. Создание таких механизмов, по признанию лидеров многих латиноамериканских стран, обусловлено крушением биполярного мироустройства и назревшей необходимостью уравновесить чрезмерное усиление роли одной державы — США в современном мире.

<sup>1</sup> На 1 апреля 2001 г. в форуме участвовали 15 латиноамериканских государств (Аргентина, Боливия, Бразилия, Венесуэла, Колумбия, Коста-Рика, Мексика, Панама, Парагвай, Перу, Сальвадор, Уругвай, Чили, Эквадор), 13 азиатских (Бруней, Вьетнам, Индонезия, Камбоджа, КНР, Корея, Лаос, Малайзия, Мьянма, Сингапур, Таиланд, Филиппины, Япония) государств, а также Австралия и Новая Зеландия.

Такова организация основных форм многосторонней и коллективной дипломатии латиноамериканских государств. Главной ее движущей силой является латиноамериканский дипломат, который, будучи сотрудником своего представительства при международной организации, членом делегации своей страны на международной конференции или чиновником секретариата регионального форума, отстаивает — каждый на своем посту — интересы представляемой им страны или региона в целом, решает возложенные на него узкоспецифические или общеполитические задачи, направленные на достижение конечного результата любого многостороннего форума — подписание итогового документа. К латиноамериканским дипломатам, работающим на этом направлении национальной дипломатии, предъявляются высокие требования. Такие дипломатические работники помимо общих профессиональных качеств должны владеть пониманием парламентской борьбы, искусством ведения переговоров, сбора политической информации, знать правила процедуры международных организаций, конференций и форумов, разбираться в глобальных и региональных проблемах. Они должны тонко и умело пользоваться приемами и методами различных форм давления, быть хорошими психологами и просто обладать личным обаянием. Это — суть слагаемых успеха любой конференционной, и прежде всего, кулуарной работы всех международных форумов, залог эффективной реализации целей, стоящих перед любой национальной делегацией.

В качестве резюме стоит отметить, что для осуществления задач своей многосторонней и коллективной дипломатии каждая латиноамериканская страна располагает сложным механизмом, который, наравне с непосредственным исполнителем — Министерством иностранных дел, — включает в себя в большей или меньшей степени многие отраслевые министерства, ведомства и учреждения. Работе этого механизма способствуют различные неправительственные организации, научно-исследовательские центры, благотворительные фонды, отдельные ученые, сотрудники международных и региональных организаций. Используя с максимальной эффективностью возможности этого аппарата, каждая латиноамериканская страна нацелена на обеспечение успеха своей дипломатии в достижении основных целей национальной внешней политики и корпоративных региональных интересов на всех международных форумах.

## Рекомендуемая литература

1. Квасов О.К. Дипломатия и дипломатическая служба стран Латинской Америки. М., 2001.
2. Latin America in the New International System / Ed. by Joseph S. Tulchin, Ralph H. Espach. Lynne Rienner Publishers. 2000.
3. The Future of Inter-American Relations / Ed. by Jorge I. Dominguez. An Inter-American Dialogue Book. Routledge. 1999.

## ДИПЛОМАТИЧЕСКАЯ СЛУЖБА СВЯТОГО ПРЕСТОЛА

Католическая церковь является единственной религиозной структурой, располагающей собственной профессиональной дипломатической службой. Папская дипломатия насчитывает многовековую историю и в целом может быть ценным источником для исследователей, критически настроенных в отношении так называемой «вневременности» (*timelessness*) в подходе к изучению дипломатии и международной политики<sup>1</sup>.

Хотелось бы подчеркнуть, что в числе исследователей международных отношений лишь немногие обращают внимание на важность роли папской дипломатии, зачастую рассматриваемой как некий анахронизм<sup>2</sup>.

История свидетельствует, что, несмотря на глубинные изменения политического и институционального контекста, традиция правителей обращаться за помощью и советом в Рим, к священнослужителям и папским дипломатам сохраняется. Влияние церкви, интегрированной в структуры государства, остается весьма значительным. К тому же церковь во многих католических странах до сих пор является важным поставщиком руководящих правительственных кадров. Папский Рим по-прежнему оберегает свое значение в качестве центра международной дипломатической активности.

<sup>1</sup> Jorgensen K.E. Modern European Diplomacy: A Research Agenda. DSP Discussion Papers. Leicester: Centre for the Study of Diplomacy. 1997. № 31.

<sup>2</sup> См.: Ryall D. The modern development of catholic international relations // International Relations. 1998. V. XIV. № 2; Hansen E.O. The Catholic Church in World Politics. Princeton: Princeton University Press. 1987; Heir J.B. Papal Foreign Policy // Foreign Policy. 1990. № 78; Elstain J.B. International Politics and Political Theory // Booth K., Smith S. International Relations Theory. Cambridge: Polity. 1995; Wallace W. Truth and Power, Monks and Technocrats: Theory and Practice in International Relations // Review of International Studies. 1996. V. 22. № 3; Шестопал А.В. Глобальная демократизация и глобальный кризис // Альманах «Космополис». М., 1999.

В средневековой системе, где судьбы государства вершила католическая церковь, а последнее слово принадлежало Святому престолу, развитие папской дипломатической службы получило значительные импульсы. С самого начала ее характерной чертой стала двойственность, обусловленная двойственностью власти самого папы как главы католической церкви и главы папского государства.

С одной стороны, перед папскими дипломатами встали сугубо религиозные и церковные задачи: евангелизация, возведение в сан, церковные реформы, строительство монастырей и культовых сооружений, разрешение догматических споров. С другой — их предназначение вполне светское: коронация правителей, решение проблем внешней политики, сбор средств, исполнение надзорных и судебных функций.

Уже в эпоху раннего Средневековья сформировалась разветвленная система папской дипломатии, которая, выйдя далеко за пределы Европы, учредила свои представительства на территориях, захваченных крестоносцами, направляла миссии к нехристианским народам — татарам, персам и внушительное посольство — даже в далекий Китай. Однако в центре внимания папской дипломатии неизменно оставались страны Европы.

К исходу Средневековья унитарные и иерархические структуры папской дипломатии вступили в полосу кризиса. Святой престол с трудом приспосабливался к новой, родившейся в эпоху Возрождения системе, при которой независимые суверенные государства поддерживают отношения друг с другом на основе взаимного дипломатического представительства, носящего постоянный характер.

В этой новой системе Ватикан утрачивает прерогативы верховного суверена, вершившего судьбы правителей и контролировавшего развитие международных отношений и союзов. Роль арбитра, в которой папа выступал в Средние века, все чаще сменяется ролью посредника. Подчиняясь требованиям времени, Святой престол пытается строить отношения с главами суверенных государств на равноправной основе. Это требует приведения системы папской дипломатии в соответствие со светской: папа направляет своих послов исключительно к светским правителям, легаты *ad hoc* превращаются в постоянных представителей, их деятельность охватывает всю сферу отношений между Святым престолом и принимающим государством.



Вывод известного английского исследователя Мэттингли о том, что новая дипломатия эпохи Возрождения является функциональным выражением государства нового типа, может быть применен и к дипломатии Ватикана, которая получает развитие в то же самое время, в тех же обстоятельствах и условиях и становится функциональным выражением изменившегося положения Святого престола в европейском политическом сообществе.

В эпоху Возрождения папство снова становится средоточием новых форм международного общения, а Рим — центром дипломатической активности. Не будет преувеличением сказать, что папство в известной мере выступает в роли члена-основателя западноевропейского сообщества в современном понимании этого слова. В данном контексте активное и пассивное дипломатическое представительство Святого престола получает интенсивное развитие.

В период становления суверенных государств и формирования новых отношений католических государей со Святым престолом последние стремились окончательно избавиться от структур средневековой системы и в политических вопросах обеспечить себе максимальную независимость от папы. Тем не менее дипломатическими путями Святой престол продолжал оказывать влияние на текущие политические события, поэтому европейским правителям было весьма выгодно сохранять свои дипломатические миссии при папском дворе.

Папы были вынуждены согласиться с политической независимостью светских государей. Это обстоятельство обусловило дальнейшее развитие папской дипломатической службы: абсолютизму католических правителей, протестантской реформе и наступлению ислама папа отныне мог противопоставить лишь только искусство дипломатии.

В ответ на вызов времени дипломатия Ватикана проявила незаурядную гибкость. Прямое вмешательство во внутренние дела европейских дворов уступило место закулисной интриге и методам тайной дипломатии.

В Вестфальском мирном договоре 1648 г. впервые были сформулированы положения о постоянной дипломатической службе. Значительный вклад в их разработку внесла папская дипломатия. К этому времени ее структура уже практически ничем не отличалась от структуры дипломатической службы других государств.

Вестфальский мир не привел к полному торжеству светской дипломатии на европейской арене. Соперничающие друг с другом католические правители по-прежнему пытались обеспечить себе поддержку Рима. Однако прежняя роль пап-

ства в принятии важных решений, касающихся политической жизни континента, была ограничена.

В Европе эпохи Просвещения борьба монархов с верховенством Римской курии, ее вмешательством во внутренние дела суверенных государств, влиянием иезуитов и клерикализмом разворачивалась под знаменем юрисдикционализма, то есть признания за светской властью права контролировать взаимоотношения между национальной католической церковью и Святым престолом. В более широком смысле юрисдикционализм означал невмешательство церкви в дела государства.

На этой основе были разработаны новые концепции суверенитета, ставшие ключом к пониманию отношений между церковью и государством в XVIII в. Представление о «двух властях» — светской и духовной — окончательно утратило популярность. Новая светская политическая теория исходила из концепции неделимости суверенитета. Возможными считались только одна — светская власть и один государственный суверенитет — светский, а не церковный.

В результате утверждения принципа государственного суверенитета на первый план в папской дипломатии вышло ее светское, а не религиозное начало. Международный статус папской дипломатической службы тоже претерпел существенные изменения. Правители государств согласились признать внешнеполитический и светский аспект дипломатической миссии папского нунция. Отныне он считался представителем суверенного государства. В то же время церковный характер миссии, предусматривавший право на вмешательство во внутренние дела государства, более не признавался.

Французская революция и реформы Наполеона окончательно разрушили средневековую модель, соединявшую в лице папы светскую и духовную власть.

На Венском конгрессе Святому престолу удалось дипломатическими мерами обеспечить реставрацию подорванной Наполеоном светской власти понтифика. Особое внимание папские дипломаты, представленные на конгрессе, уделили определению статуса папы и его дипломатической службы. Духовный сан папы снискал формальное признание в «Регламенте о рангах дипломатических представителей», включившем папу в число крупнейших монархов. Европейские державы впервые в практике дипломатии юридически зафиксировали признание папского нунция в качестве официального дипломатического представителя в ранге чрезвычайного и полномочного посла, а также его дуайенство в дипломатическом корпусе.

Постепенно выстраивалась новая система взаимоотношений между светской и духовной властями. Государство отступилось от концепции неделимости суверенитета, а конституционное право признало «духовный суверенитет» папы. Со временем эта система приобрела очертания «свободной церкви в свободном государстве».

### Современная внешнеполитическая служба Ватикана

Международный статус папства и сегодня, в основном, базируется на тех же двух принципах: светская власть папы и его религиозный авторитет. На основе Латеранских соглашений<sup>1</sup> папа снова был признан светским сувереном в собственном, пусть и довольно символическом, государстве.

Папство XX в. согласилось с существованием двух независимых суверенных властей — церкви и государства, каждая из которых является верховной в своей собственной сфере.

Одновременное служение и этическим целям, то есть духовным ценностям, и целям политическим, то есть преходящим, делает папскую дипломатию уникальным явлением.

Основное внимание дипломатии Святого престола обращено на «защиту свободы и независимости церкви, сохранение мира, согласия и справедливости в отношениях между государствами».

Конечные цели папской дипломатии остаются неизменными, но ее тон может меняться, как это произошло, например, после Второго Ватиканского собора (1962—1965), ознаменовавшего существенный прогресс в подходе к наиболее жгучим проблемам современного мира. Решения Собора расширили поле деятельности ватиканской дипломатии за пределы Римской церкви, способствовали началу открытого диалога со всеми людьми на земле, независимо от их вероисповедания. Именно к этому призвал Собор, и это был поворот к этическим целям как первостепенным.

Огромный опыт переговоров между церковью и государственной властью на самом высоком уровне и непрерываемый личный авторитет ставят папу в ряд главных действующих лиц на мировой арене.

Централизованная организация внешнеполитической службы Святого престола позволяет использовать конституци-

онные структуры Ватикана достаточно гибко, в зависимости от склонностей того или иного папы и личных характеристик их ближайших сотрудников.

Папа управляет через департаменты, которые называются конгрегациями римской курии (название объясняется тем, что папа является епископом Рима). Каждая конгрегация представляет собой коллегия кардиналов во главе с префектом, который докладывает папе о результатах коллегиальных совещаний, после чего папа принимает окончательные решения.

На вершине курии находится подчиняющийся непосредственно понтифику государственный (или папский) секретариат. Сфера его компетенции чрезвычайно широка — все государственные дела политического и дипломатического характера, но папа может поручить ему также решение социальных и религиозных вопросов.

Как сегодня выглядит папская дипломатическая служба? Международное представительство Святого престола, заключение, ратификация и денонсация международных договоров и конкордатов, прием дипломатических представителей иностранных государств и назначение за рубежом послов Ватикана — все это входит в исключительную компетенцию понтифика.

В области внешних сношений папа делегирует некоторые свои полномочия другим органам Ватикана, в частности, государственному секретариату. Однако в определении внешней политики Ватикана ему по-прежнему принадлежит главная роль: понтифик обладает не только правом представительства государства в международных отношениях, но и всей полнотой исполнительной власти.

Характерное для многих светских дипломатических служб и подчас затрудняющее их работу внутреннее бюрократическое соперничество в дипломатической службе Ватикана имеет свои специфические формы. Речь идет о напряженном соперничестве между двумя силами: с одной стороны, иерархической и централизованной властью Римской курии, с другой — более плюралистической, связанной посредством прихода с мирянами, коллегиальной структурой национальных церквей.

Правда, пользуясь своим авторитетом и властью, понтифик, как правило, может добиться проведения удобного ему политического курса вопреки оппозиции тех или иных кругов ватиканской иерархии или отдельных национальных организаций католической церкви.

В зарубежных вояжах, подобно другим главам государств, папа пользуется «иммунитетом суверена». К его привилегиям относится право на торжественный прием и особые почести,

<sup>1</sup> Латеранские соглашения — договор, конкордат и финансовая конвенция, были подписаны представителями Ватикана и Королевства Италии в 1929 г.

свобода сношений со своей и другими странами шифром и курьерами, личная неприкосновенность, а также неприкосновенность личных вещей и помещения, транспортных средств.

Оперативным руководством внешними сношениями занимается государственный секретариат, которым руководит кардинал, назначаемый папой. Обычно Римский первосвященник выбирает его из числа ватиканских карьерных дипломатов. В связи с особым местом и ролью, которую он призван играть в Римской курии, госсекретарь не подлежит правилу пятилетней ротации, подобно всем остальным главам отделов и референтур.

Государственный секретарь исполняет свои функции *ad tempus indefinitum* (в течение неопределенного срока). Он действует на основе инструкций, получаемых лично от папы, и отвечает за папскую дипломатию. В этом качестве государственный секретарь представляет Святой престол на переговорах и в отношениях с государствами, чьих послов он принимает после вручения верительных грамот Римскому первосвященнику.

Государственный секретарь регулярно встречается с послами. Каждый из послов при Святом престоле имеет право на две частные аудиенции у папы — в начале и в конце мандата, за исключением особых случаев. Государственный секретарь принимает глав государств, прибывающих в Ватикан с официальным визитом, и наносит им ответный протокольный визит в сопровождении своего первого заместителя.

Структура государственного секретариата, как и многих министерств иностранных дел других стран, основывается на функционально-территориальном принципе.

Следует также отметить, что Иоанн Павел II, идя в ногу со временем, сумел использовать в интересах католической церкви глобальные средства массовой информации: под патронажем государственного секретариата издается папский ежегодник «Деятельность Святого престола» («*L'Attività della Santa Sede*») объемом около 2000 страниц, отражающий деятельность Святого престола в области международных отношений.

Наряду с государственным секретариатом международными отношениями занимается «Папский Совет справедливости и мира» (*Iustitia et Pax*), которому поручено продвигать социальную доктрину католической церкви. В его компетенцию входят вопросы прав человека, борьбы за мир и разоружение. Публикации, выступления и мероприятия по линии этого совета должны быть предварительно одобрены государственным секретариатом.

Параллельно с советом справедливости и мира действует еще одна организационная структура — «Папский совет *Cor Unum*» (одно сердце), в чью компетенцию входят проблемы развития.

В составе Римской курии учреждаются и временные — *ad hoc* — департаменты, как, например, отдел папского посредничества, созданный специально для посредничества между Аргентиной и Чили в спорном пограничном вопросе и просуществовавший в течение всего 1979 года.

### Дипломатические контакты между Ватиканом, Россией и рядом других государств

Заграничная служба Ватикана приобрела современные организационные контуры к началу XX в. Ее структура и функции были закреплены в принятом в 1908 г. Кодексе канонического права, который вплоть до 1983 г. определял основные черты дипломатической службы Святого престола.

По окончании Второй мировой войны Святой престол значительно расширил сферу своей дипломатической деятельности и, в частности, приступил к налаживанию постоянных дипломатических отношений с нехристианскими государствами на основе прецедента 1942 г., когда под давлением итальянского правительства он установил такие отношения с Японией и Китаем. Постоянными дипломатическими представителями Ватикан обменялся также с Египтом (1947), Индией (1948), Индонезией (1950), Пакистаном (1951), Сирией (1953), Турцией (1960) и т.д.

Дипломатические связи Ватикана обладают рядом особенностей. Развитие двусторонних контактов зачастую зависит от причин религиозного, исторического и политического характера. Так, история дипломатических связей Святого престола с Российским государством в значительной мере обусловлена взаимоотношениями православия и католицизма и, разумеется, требует самостоятельного исследования. В данном случае ограничимся общим обзором развития этих отношений.

Ватикан начал проявлять активность в вопросе об установлении постоянных дипломатических отношений с Россией уже в конце XVIII в. в связи с разделами Польши и значительным увеличением числа католиков, находящихся в пределах Российского государства. В 1783 г. в Петербург в качестве посла со специальной миссией прибыл нунций Ватикана в Варшаве Аркетти. В 1797 г. на коронации Павла I присутствовал легат папы архиепископ Литта. Римский прелат попытал-



ся придать своей миссии постоянный характер. Однако два года спустя Литта был выслан из страны за вмешательство в дела католической церкви на территории Российского государства.

Тем не менее в 1801 г. Александр I открыл постоянное представительство при Святом престоле во главе с поверенным в делах итальянским графом Кассини. Правда, на аккредитование папского нунция в Петербурге российское правительство не давало согласия. Ватикан предложил считать своим поверенным в делах аббата Бенвенути, находившегося в течение продолжительного времени в России.

В 1802 г. император разрешил панскому дипломату Арешо кратковременное пребывание в Петербурге, но только в качестве представителя Панского государства, а не Святого престола. В 1816 г. уровень главы представительства в Ватикане был поднят до посланника, которым стал А.И.Италинский. Ватикану, однако, так и не удалось добиться открытия в России своего постоянного дипломатического представительства, несмотря на то, что в 1845 г. Николай I посетил Рим и дважды встречался с папой.

Отношения с Ватиканом были прерваны в 1865 г. в результате событий в Польше. Тем не менее, российские официальные представители в качестве «дипломатических наблюдателей» остались в Риме. Лишь по прошествии двух десятилетий, в 1883 г., Александр III направил своего представителя в Рим с «неофициальной» миссией. Год спустя она завершилась учреждением постоянного дипломатического представительства — Российской императорской миссии при Святом престоле во главе с чрезвычайным и полномочным посланником А.П.Извольским. Одновременно были возобновлены и переговоры об открытии в Санкт-Петербурге постоянной апостольской нунциатуры.

Смерть папы Льва XIII, сторонника развития отношений с Россией, прервала этот многообещающий диалог. Отношения обострились: Николай II стал «единственным монархом, находящимся в дипломатических сношениях с папой и не обменивающимся с ним поздравлениями, хотя бы по случаю Нового года»<sup>1</sup>.

Дальнейшие переговоры об открытии постоянной нунциатуры в Санкт-Петербурге были прерваны Первой мировой

войной. Всего лишь через две недели после Февральской революции 1917 г. Святой престол заявил о признании Временного правительства, и в Ватикан направился представитель этого правительства А.И.Лысаковский.

С приходом к власти большевиков Наркоминдел телеграммой потребовал от Лысаковского дать согласие на проведение внешней политики советского правительства. Телеграмма была проигнорирована, и Лысаковский вместе с другими 27 послами, посланниками и работниками российских посольств, отказавшимися сотрудничать с новой властью, был уволен. После этого он представлял в Ватикане правительства Деникина, Колчака и Врангеля. В 1922 г. Ватикан, надеясь на подписание с Советской Россией соглашения о направлении в Москву миссии помощи, исключил Лысаковского из официального списка дипкорпуса, аккредитованного при Святом престоле.

Действительно, первым официальным соглашением России с Ватиканом было соглашение о помощи Ватикана голодающим Поволжья, подписанное советским представителем в Италии В.В.Воровским и государственным секретарем Ватикана кардиналом Гаспарри 12 марта 1922 г.

Многочисленные контакты между представителями Ватикана и советскими официальными лицами также не привели к установлению дипломатических отношений. В 1925 г. наркоминдел Г.В.Чичерин заявил: «Сейчас нам (от Ватикана. — Т.З.) не надо ничего, ни признания де-юре, ни направления представителя, нунция, а папа для нас — только духовное лицо»<sup>1</sup>.

В последующем отношения между СССР и Ватиканом развивались неравномерно под сильным воздействием идеологических мотивов обеих сторон. Редкие официальные контакты носили спорадический характер.

В октябре 1940 г. Ватикан выступил с инициативой добиться на основе определенного модус вивенди единства действий с СССР в целях противостояния грозной опасности со стороны немецкого расизма. Однако в ответе наркоминдела В.М.Молотова было сказано, что «Советское правительство не видит возможности заключить соглашение с папой, так как это соглашение могло бы вызвать недовольство как право-

<sup>1</sup> АВПРИ. Ф. Ватикан. Оп. 890. Д. 34. Л. 98. (См.: Гайдук В.П. Диалог России с Ватиканом на рубеже XIX—XX вв. по новым архивным материалам // Новая и новейшая история. № 6. 1998.)

<sup>1</sup> АВП РФ, референтура по Италии, 1925 г., дело «Ватикан». (Цит. по: Карлов Ю.Е. Советская дипломатия и Ватикан в 1917—1924 гг. // Новая и новейшая история. 1999. № 1.)



славного духовенства, так и религиозно настроенных прихожан, не сочувствующих католической церкви»<sup>1</sup>.

После нападения гитлеровской Германии на Советский Союз секретарь по особым поручениям Ватикана кардинал Тардини дал указание папскому апостольскому делегату в США А.Чиконьяни информировать американских епископов о допустимости «внешнеполитического сотрудничества с СССР», ссылаясь на то, что известная папская энциклика 1937 г. осуждает лишь «атеистический коммунизм, а не русский народ». Желая привлечь к этому внимание советской стороны, Ватикан распорядился опубликовать в американской прессе сообщение о том, что «указанная энциклика не применяется в период вооруженного конфликта»<sup>2</sup>.

В той мере, насколько это известно сегодня<sup>3</sup>, попытки нормализовать отношения с Ватиканом были возобновлены в 1961 г. В переговорах, начатых в 1963 г. с санкции Н.С.Хрущева и при посредничестве главы правительства Италии А.Фанфани, участвовали посол СССР в Риме С.П.Козырев и глава ватиканской комиссии по вопросам христианского единства кардинал А.Беа<sup>4</sup>. На Второй Ватиканский собор прибыли представители русской православной церкви.

В 1965 г. впервые в советской истории министр иностранных дел А.А.Громыко встретился с папой Павлом VI. В 1967 г. Председатель Президиума Верховного Совета и формальный глава советского государства Н.В.Подгорный посетил Ватикан. Эти встречи способствовали установлению постоянных контактов между заместителем государственного секретаря Святого престола и советником посольства СССР в Италии. В 1970-е гг. обмен поздравительными телеграммами и посланиями между советскими руководителями и Ватиканом стал обычной практикой. Каждый раз, когда министр иностранных дел СССР находился с визитом в Италии, он встречался с папой. В 1971 г. государственный секретарь кардинал Казароли посетил Москву по случаю присоединения Ватикана к Договору о нераспространении ядерного оружия.

Качественно новую основу отношения с Ватиканом получили в ходе перестройки. В 1988 г. кардинал Казароли посетил Москву по случаю празднования 1000-летия Крещения Руси и был принят президентом СССР М.С.Горбачевым. В декабре 1989 г. последовала встреча Горбачева с Иоанном Павлом II в Ватикане. Именно в ходе этой встречи стороны приняли решение об установлении официальных отношений на постоянной основе.

В 1990 г. при Святом престоле был аккредитован Ю.Е.Карлов, первый официальный представитель СССР в ранге Чрезвычайного и Полномочного посла. В Москву прибыл апостольский нунций со специальными полномочиями.

После распада СССР Б.Н.Ельцин дважды (в 1991 и в 1998 гг.) встречался с Иоанном Павлом II. В 2000 г. состоялась встреча Президента Российской Федерации В.В.Путина с папой римским. Таким образом, впервые в истории официальные отношения между Россией и Ватиканом обрели постоянный и симметричный характер. Переговоры о повышении уровня представительств до ранга посольств продолжаются.

Вопрос об отделении церкви от государства практически не играет никакой роли в том, что некоторые страны не представлены в Ватикане. С одной стороны, Франция, где строго проводится в жизнь принцип отделения церкви от государства, имеет одно из наиболее солидных дипломатических представительств в Ватикане и разрешает папскому нунцию в Париже выступать в роли дуайена. С другой стороны, США до 1984 г. (за исключением краткого периода с 1848 по 1870 г.) не имели дипломатических отношений с Ватиканом, объясняя это положением американской конституции об отделении церкви от государства. В январе 1940 г. американские протестанты опубликовали заявление о том, что установление дипломатических отношений с Ватиканом будет ими рассматриваться как «вопиющее нарушение являющегося основой американской системы принципа отделения церкви от государства».

Мексика под тем же предлогом в течение длительного времени не поддерживала с Ватиканом дипломатических отношений. Но такие протестантские страны, как Дания, Швеция и Норвегия, где лютеранство является государственной религией, сегодня представлены при Святом престоле.

В 1979 г. правительство Греции предприняло шаги по установлению дипломатических отношений со Святым престолом, в 1980 г. в Ватикане появился греческий посол, однако греческая сторона особо подчеркнула, что это отношения

<sup>1</sup> Документы внешней политики. Т. XXIII. Кн. 1. М., 1995. Док. 427, 450.

<sup>2</sup> Actes et documents du Saint-Siège relatifs à la seconde guerre mondiale. Vol. V. Città del Vaticano, 1967. P. 330—331.

<sup>3</sup> Советские архивные материалы, относящиеся к сталинскому периоду, доступны для исследователей не в полном объеме, а документы Секретного архива Ватикана рассекречены лишь до 1930 г.

<sup>4</sup> См.: Карлов Ю.Е. Дипломатия Москвы и Второй Ватиканский собор. Взгляд из Москвы. М., 1997.

межгосударственные, но ни в коем случае не межрелигиозные.

С 1870 г. в дипломатической практике Ватикана утвердился принцип никогда не принимать в качестве посла (за исключением чрезвычайных однодневных посольств) дипломата, аккредитованного при итальянском государстве. Примером исключения может служить посол Швейцарии в Италии, который раз в год появляется в Ватикане по случаю принесения присяги швейцарскими гвардейцами.

Послы ряда государств, аккредитованные при Святом престоле, если, конечно, отношения с Ватиканом для внешней политики их страны не представляют первостепенной важности, проживают постоянно в других странах, а в Риме бывают только наездами. Бывали случаи, когда в качестве таких послов при Святом престоле аккредитовались министры иностранных дел.

В Вечном городе существует особый Римский клуб, основанный специально для того, чтобы дипломаты и священнослужители могли встречаться в неофициальной обстановке и обсуждать интересующие их проблемы.

### Зарубежные представительства Святого престола

Зарубежные миссии Ватикана можно подразделить на две категории: миссии дипломатического характера — нунциатуры и представительства при международных организациях, и миссии недипломатического характера — апостольские делегации.

Главный и наиболее многочисленный вид зарубежных миссий Ватикана — его дипломатические представительства. Через них Святой престол поддерживает связи с иностранными государствами и получает информацию о положении в стране пребывания.

Поскольку у Ватикана имеются и другие, более многочисленные, источники информации, его дипломатические миссии, как правило, немногочисленны и в большинстве своем состоят из двух—трех человек: глава миссии, советник или секретарь, иногда аудитор. Канон 362 нового Кодекса канонического права 1983 г., promulgированного Иоанном Павлом II, гласит: «Римский понтифик имеет неотъемлемое и независимое право назначать, направлять, переводить и отзывать своих собственных легатов, представляющих его при определенных церквях в разных странах и регионах, при государствах и государственных властях; нормы международного права

должны соблюдаться при направлении и отзыве легатов, назначенных в то или иное государство».

Канон 364 следующим образом определяет обязанности легата: «направлять информацию апостольскому престолу по поводу положения определенных церквей..., оказывать помощь епископу действием и советом..., передавать или предлагать апостольскому престолу имена кандидатов на должность епископа». Тот же канон обязывает легатов «стремиться к продвижению инициатив, направленных на достижение мира, прогресса и сотрудничества между народами», а также «записывать совместно с епископом интересы миссии церкви и апостольского престола в отношениях с главами государств».

В настоящее время Ватикан практикует также направление послов со специальной миссией для ведения переговоров по наиболее важным вопросам. Как правило, такими послами становятся высокопоставленные чиновники ватиканской администрации. Иногда Ватикан направляет для переговоров по чрезвычайно значимой проблеме сразу нескольких послов со специальной миссией в различные страны. Это происходит в периоды обострения международной напряженности, когда Ватикан предпочитает действовать не через обычные дипломатические каналы, а через послов со специальной миссией.

Вопрос о статусе папских нунциев особо рассматривался в ходе Венской конференции 1961 г. Глава делегации Ватикана кардинал Казароли предложил признать, как и на Венском конгрессе 1815 г., за папским нунцием право быть дуаиеном дипломатического корпуса. По его словам, такое признание не только подтвердило бы древнюю норму обычного права, но и создало бы правовой прецедент для аккредитующего государства, обязующегося соблюдать эту норму. Предложение Казароли вызвало возражения со стороны ряда стран, прежде всего представляющих социалистический лагерь. После обмена мнениями было решено включить в ст. 16, устанавливающую порядок старшинства глав представительств, параграф 3-й: «Настоящая статья не затрагивает принятой в государстве пребывания практики относительно старшинства представителя Ватикана». Это положение было встречено единогласно.

Святой престол расценил решение конференции как победу своей дипломатии. Данная формулировка, по его мнению, юридически закрепила «возможность предоставления апостольскому нунцию права дуаиенства даже и в некатолических странах, что само по себе укрепляет принципы свободы государств и их народов, желающих возвести в юридическую норму высшие ценности церкви».

В государствах, где дуайеном является папский нунций, заместителем дуайена обычно является посол, аккредитованный ранее других. Супруга этого посла на протокольных мероприятиях как бы компенсирует отсутствие супруги у дуайена.

Следует иметь в виду, что дуайеном дипкорпуса может стать лишь нунций, чей дипломатический статус приравнен к рангу чрезвычайного и полномочного посла. На пронунциев и на интернунциев это положение не распространялось. В настоящее время возглавлять дипломатические миссии Святого престола направляют лишь нунциев.

К нижней категории папских дипломатов относятся дипломаты без епископского сана. Это регенты, по рангу приравненные к поверенному в делах и аккредитуемые при Министерстве иностранных дел страны пребывания. Институт регентов существует только в папской дипломатии. Они назначаются в те нунциатуры, куда в течение долгого времени по той или иной причине не был назначен нунций. Постоянных регентов иногда называют «поверенными в делах с верительными грамотами». Временные поверенные в делах не называются регентами.

В некоторых случаях, когда в той или иной стране отсутствует дипломатический представитель Ватикана, политико-дипломатическую деятельность может осуществлять апостольский визитатор, который одновременно поддерживает контакты с местной церковью.

Обычно при местном епископате папу представляет апостольский делегат. Он является титулярным епископом и может направляться по совместительству в несколько стран. Его миссия носит прежде всего религиозный характер. Апостольские делегаты способствуют поддержанию контактов с местными организациями католической церкви и выполняют ряд функций сугубо церковного характера. Однако, пребывая в государствах, не имеющих официальных отношений со Святым престолом, апостольские делегаты де-факто являются составной частью дипломатического корпуса, привилегиями и иммунитетами которого они пользуются.

Следует заметить, что Святой престол проводит только формальные различия между нунциями и апостольскими делегатами. К тому же они взаимозаменяемы. Отдельные апостольские делегаты совмещают свои обязанности с функциями нунция.

Карьера папского дипломата состоит из следующих ступеней: атташе нунциатуры (один год испытательного срока); секретарь нунциатуры (два класса, каждый по три года; секре-

тарь зачисляется в штат, становится членом прелатуры, и ему присваивается почетный титул монсиньера); аудитор нунциатуры (два класса по три года, со сдачей экзаменов по гражданскому праву, латинскому и трем иностранным языкам); советник нунциатуры (дипломат достигает этого ранга примерно к сорока годам и остается на этой ступени так долго, как это потребуется Святому престолу) и, наконец, глава миссии (нунций, с перспективой получения сана епископа). Нунцием иногда может стать лицо, не являющееся карьерным дипломатом.

Не всем папским представителям суждено завершить карьеру на дипломатическом поприще, ибо они могут быть возвращены на родину и поставлены во главе диоцеза в качестве епископа. Выход на пенсию предусмотрен в возрасте 70 лет.

Необходимо помнить, что папские дипломатические представительства (причем неважно, кто их возглавляет) принято называть нунциатурами. В отличие от светского обычая, когда посла титулуют, указывая сначала направившую его страну, а затем столицу страны аккредитации, — например, «посол Франции в Риме», в традициях дипломатии Святого престола нунций именуется по названию страны пребывания, — например, «апостольский нунций во Франции».

Бывает, что резиденция апостольского нунция находится в Ватикане, а не за рубежом. Такой нунций является сотрудником государственного секретариата, время от времени возглавляя особые миссии.

Действующие в настоящее время инструкции главными функциями папского легата называют не дипломатические, а церковные функции. Папским легатам вменяется в обязанность «представлять Римского понтифика». Легаты должны информировать папу о местной религиозной ситуации, оказывать помощь епископам и конференциям епископов, участвовать в подготовке назначений на вакантные должности.

В обязанность нунциев входит также установление и поддержание отношений с представителями органов государственной власти, а также обсуждение с ними всех вопросов, касающихся сферы межцерковных и межгосударственных отношений, в частности, конкордатов и других соглашений и договоров.

Образ жизни папских представителей за рубежом подчеркнуто скромнен. Светское общение не входит в повседневные обязанности папского легата. Этим он резко отличается от своих коллег по дипломатическому корпусу. Приемы, устраиваемые нунцием, гораздо менее многочисленны, чем мероприятия, организуемые другими послами. Как правило, в течение



года нунциатура устраивает только один большой прием — по случаю годовщины избрания правящего папы.

В исторической литературе часто упоминаются особая открытость и остроумие кардинала Ронкалли — нунция в Париже в 1945—1953 гг. Будущий папа Иоанн XXIII много путешествовал по Франции, побывал в самых отдаленных ее уголках и даже посетил Алжир. Его часто можно было видеть на дипломатических приемах, в связи с чем он однажды заметил: «даже если на прием явится самая прекрасная дама в смелом декольте, никто и не взглянет на нее, коль скоро на приеме присутствует нунций».

Несмотря на то, что институт нунциатуры, как и светские дипломатические институты, с течением времени, по закону развития современных администраций, в известной степени бюрократизировался, большая часть папских нунциатур и апостольских делегаций по-прежнему состоит только из двух человек — главы миссии и секретаря. Самые крупные и важные нунциатуры насчитывают вместе с главой миссии не более четырех человек.

Подчеркнутая скромность папских представительств и отсутствие в них обслуживающего персонала однажды были прокомментированы кардиналом Доменико Тардини, государственным секретарем Пия XII и Иоанна XXIII. В ответ на весьма лестное суждение о том, что папская дипломатия в мире на первом месте, кардинал шутливо заметил: «Мне жалко, что она на втором».

Даже в центральном аппарате Ватикана количество сотрудников крайне ограничено. Так, в государственном секретариате работает не более 150 человек. Тем не менее, наличие папских нунциатур и апостольских делегаций практически во всех странах мира и их взаимодействие с местным клиром и мирянами позволяет Ватикану получать, анализировать и хранить чрезвычайно обширную и высококачественную информацию.

С середины XX в. все чаще в папских дипломатических представительствах работают в качестве вольнонаемных светские лица из числа мирян. Они принимают активное участие в подготовке и проведении международных конференций. Так, в 1985 г. 160 мирян (из них 33 женщины) участвовали в работе папских международных делегаций. В 1988 г. 33 светских лица (из них 12 женщин) самостоятельно осуществляли представительские функции на международной арене.

Дуализм в деятельности нунция, одновременно являющегося дипломатом и священнослужителем, подвергается в последнее время с юридической точки зрения значительной кри-

тике. Дело в том, что в силу своего дипломатического статуса нунции должны воздерживаться от вмешательства во внутренние дела страны пребывания, однако в связи со своим духовным саном они не могут не жить заботами местной религиозной общины и не передавать местным епископам поступающие из Рима инструкции.

Такая внедипломатическая деятельность, обязательная с точки зрения канонического права, иногда вызывает подозрительность и даже враждебность со стороны некоторых правительств. Даже в 50-е годы XX в. вопрос о вмешательстве Ватикана во внутренние дела Франции муссировался парламентариями. Иногда подобные требования приводили к высылке нунция из страны, например, из Вьетнама и Камбоджи.

Сегодня Ватикан полагает, что публичные выступления на политическую тему являются компетенцией местных епископов. Интересы религии, которые призваны защищать и отстаивать нунции, не должны вступать в противоречие с политическими и социальными интересами страны пребывания — это основополагающее требование, которое, правда, не всегда соблюдается, определяет характерную особенность папской дипломатии.

### Особенности дипломатических представительств при Святом престоле

В наши дни Ватикан, в отличие от прошлого, не принимает в качестве дипломатических представителей священнослужителей и вообще не считает существенным вопрос об исповедании иностранных дипломатов. Решение о том, кто будет представлять страну при папском дворе, обусловлено исключительно интересами направляющей стороны.

Например, Великобритания никогда не направляет в Ватикан посла-католика. Германия в период между двумя войнами исходила из того, что ее представитель обязательно должен быть протестантом. После Второй мировой войны первым послом ФРГ в Ватикане опять был протестант, но в 1956 г. его преемником стал католик. Это свидетельствовало о нежелании дипломатии ФРГ придерживаться так называемой «прусской традиции». Впоследствии ФРГ направляла в Ватикан поочередно то протестантского, то католического посла. Голландское правительство заявило, что считает себя вправе направлять в Ватикан послов любого вероисповедания.

С недавнего времени при Святом престоле в качестве послов появились женщины. Первой в 1975 г. стала Бернадett



Ово, посол Уганды. В январе 1988 г. еще две женщины, представлявшие Новую Зеландию и Ямайку, вручили свои верительные грамоты понтифику. В 1990-х гг. при Святом престоле появились женщины-послы из США и Великобритании. Англичанка на вопрос журналистов, не испытывает ли она некоторых затруднений в связи со своей «мужской» профессией, ответила: «Трудно приучить людей называть меня послом (*ambasciatore*), а не послницей (*ambasciatrice*). Ведь послница — жена посла»<sup>1</sup>.

### Протокол папской дипломатии

Первостепенное внимание уделяется в Ватикане дипломатическому протоколу. Особо тщательно разработан протокол приема глав государств. Например, аудиенция у папы королевы Великобритании Елизаветы II в 1980 г. потребовала присутствия префекта Папского дома, генерального викария города Ватикан, многочисленных прелатов, ассистента Престола, спецделегата папской комиссии по делам города-государства Ватикан, государственного советника, начальника швейцарской гвардии, свиты папы, декана зала приемов (церемониймейстера), почетной швейцарской гвардии и папского оркестра. При въезде в Ватикан были выставлены пикеты гвардейцев, почетный караул стоял перед папским дворцом и по четыре гвардейца с каждой стороны входа в лифты. В залах, по которым проходили гости, тоже стояли на вытяжку гвардейцы. По мере приближения к библиотеке (именно там папа, как правило, принимает высоких гостей) сопровождающие королеву дипломаты и охрана, строго в соответствии с нормами, через определенные интервалы останавливались в отведенных для этого местах.

Королева, следуя обычаю, была одета в черный костюм. На священнослужителях были черные, отделанные красным, сутаны, светские лица облачились в парадные костюмы со всеми наградными знаками.

В ходе таких аудиенций папа, как правило, восседает в кресле на фоне книжных шкафов XV в. Гость располагается перед папой на стуле. Каждый из них встает для того, чтобы произнести слова приветствия.

<sup>1</sup> Carlos Abella y Ramallo. Essere ambasciatori presso la Santa Sede oggi. Roma. 1998. P. 163.

Протокол аккредитации посла при Святом престоле мало чем отличается от светского. Глава представительства, прибывающий в Рим, наносит официальный визит Государственному секретарю и вручает ему копии верительных грамот. Кроме того, он встречается с заместителем Государственного секретаря. Префект папского дома согласовывает дату и время приема папой нового посла.

В назначенное время посла встречают у ворот Ватикана двое приближенных папы и направляются с ним во внутренний двор Ватикана, носящий имя Св. Дамаза, где швейцарские гвардейцы отдают ему воинские почести. На лифте посол и сопровождающие его лица поднимаются на второй этаж Апостолического дворца, где их встречают служащие дворца. Все направляются к папским апартаментам и в сопровождении префекта и государственного советника города-государства Ватикан проходят через Папский зал и приближаются к Тронному залу. У папского трона стоят высокие представители Святого престола — генеральный викарий, прелаты и т.д.

Посол зачитывает свое приветствие, вручает верительные грамоты, выслушивает краткий ответ папы и затем направляется вместе с папой в библиотеку для конфиденциальной беседы. По окончании беседы посол представляет папе сопровождающих его лиц. Аудиенция завершается, и посол, попрощавшись в Клементинском зале с префектом, наносит визит Государственному секретарю для краткой с ним беседы.

Если посол — католик, то он направляется в капеллу Сантиссимо Сакраменто в базилике Св. Петра для молитвы, а затем посещает усыпальницу Св. Петра. Если посол не католического вероисповедания, он направляется на выход через двор Св. Дамаза.

В тот же день посол принимает официальных представителей Ватикана в своем посольстве, где они оставляют запись в книге почетных гостей. Посол обращается с письменной просьбой об аудиенции к кардиналу — декану Священной коллегии. Его посещение кардинала сопровождается в тот же день ответным визитом. В последующие дни посол наносит визит всем кардиналам курии, проживающим в Риме.

К протокольным мероприятиям относится и награждение послов, прослуживших при Святом престоле в течение значительного времени. Как правило, папа награждает их орденом «*Gran Croce*» (Большого Креста), учрежденном в 1847 г. Этим орденом могут быть награждены как католики, так и люди других вероисповеданий.

В дипломатической практике Ватикана не принято акцентировать внимание на своем гражданстве. Ватиканские дипломаты никогда не заявляют о себе как о представителях города-государства Ватикан. Они считают себя представителями всего человечества, то есть вселенской церкви. Их этническое происхождение не играет при этом никакой роли. Они подчеркивают, что дипломатические связи Святого престола носят международный, а не межгосударственный характер, ибо субъектом этих отношений выступает Апостольский престол, а не город-государство Ватикан. В дипломатической практике следует учитывать, что еще в 1957 г. ООН по согласованию с руководством папской дипломатии рекомендовала использовать в официальных документах и на международных конференциях термин «Святой Престол» (*Holy See*) вместо «город-государство Ватикан» (*Vatican City*). Поэтому представители папы имеют паспорт не города-государства Ватикан<sup>1</sup>, а паспорт дипломатический или служебный, выданный Святым престолом.

### Подготовка дипломатических кадров

Подготовка дипломатических кадров Святого престола осуществляется по линии Папской Церковной Академии, основанной в 1701 г.

Академия — одно из старейших учебных заведений Европы и мира, специализирующихся на подготовке дипломатических кадров. В Ватикане Академию обычно называют «школой нунциев». Среди ее выпускников — пять пап, в частности, Пий XII и Павел VI, которые после окончания Академии были ее профессорами.

В своей дипломатической деятельности Святой престол исходит из понимания дипломатии как искусства миротворчества. Павел VI так сформулировал эту задачу, выступая перед будущими дипломатами: «Поиск мира в международных отношениях является главной задачей всякой дипломатической миссии, и в особенности нашей дипломатической миссии. Это означает, во-первых, сохранять мир и отстаивать его там, где он уже есть, и во-вторых, устанавливать мир там, где он в

<sup>1</sup> На практике такие паспорта существуют, например, в свое время их выдавали священникам собора Св. Петра, приехавшим из стран Восточной Европы, что давало им возможность выезжать за границу. Большинство же проживающих в Ватикане священнослужителей путешествуют с паспортами страны, из которой они происходят.

настоящее время отсутствовало». Прием в Папскую церковную академию осуществляет ее руководство. Рекомендации руководству Академии дает епископ, который подбирает кандидатов из числа молодых, подающих надежды священнослужителей, отличившихся на церковном поприще и имеющих серьезные и содержательные публикации. Епископ дает кандидатам детальную характеристику, заверяемую в государственном секретариате.

Представитель Святого престола при ЮНЕСКО Ренцо Франа вспоминал, что епископ его родного города Бергамо сначала отказал ему в разрешении поступить в Академию. «Самому тебе, — говорил он, — не надлежит проситься на дипломатическую службу. Сначала университет, в котором ты учился, должен предложить руководству Академии твою кандидатуру, затем Академия обратится ко мне, твоему епископу, и только тогда я смогу решить твою дальнейшую судьбу». Следует особо подчеркнуть, что в Академию принимают только не постриженных в монахи священнослужителей.

Разумеется, не все выпускники Академии поступают на дипломатическую службу: выбор тех, кто будет представлять Святой престол на международной арене, является компетенцией самого понтифика. Так, в 1915 г. Бенедикт XV направил в Польскую нунциатуру префекта ватиканской библиотеки кардинала Акилле Ратти, ставшего впоследствии его преемником на папском престоле под именем Пий XI.

Поступающие в Академию должны иметь диплом по каноническому праву, теологии или другим отраслям богословия и в совершенстве владеть двумя иностранными языками. Лица старше 30 лет в Академию не принимаются. До поступления в Академию учащиеся должны быть рукоположены в священники. Окончательный список принятых визируется прелатом-президентом.

К кандидатам предъявляются особые личностные требования с учетом предстоящих им деликатных дипломатических миссий. Они должны обладать такими важными качествами, как здравомыслие, развитый ум и интеллектуальная зрелость. Кроме того, кандидат должен мыслить ортодоксально в соответствии с католической доктриной, быть безгранично преданным Святому престолу и папе, уметь хранить тайну, быть готовым к выполнению любого задания церкви и проявлять верность своему делу.

В силу исторических обстоятельств большинство должностей в дипломатическом аппарате Ватикана всегда занимали итальянцы, что вызывало немало упреков в том, что ватиканская дипломатическая служба «завязана» на правах и интересы

одной Италии. В течение первых 250 лет существования Академии итальянцы составляли абсолютное большинство ее слушателей. С 1701 по 1951 гг. только треть из 1247 выпускников не были итальянцами.

Оправдывая подобное положение дел, специалисты в области истории дипломатии указывают, что «итальянский уклон» был во многом уравновешен целым рядом преимуществ, вытекающих из национальной однородности кадрового состава дипломатической службы. Кроме того, подготовка кадров всегда осуществлялась под неусыпным контролем со стороны высших иерархов католической церкви. В конечном итоге представители самых различных национальностей не то чтобы вели себя и думали одинаково, но усваивали общий для всех способ мышления, отвергавший радикальные решения и располагавший к миропониманию, вобравшему в себя многовековой опыт католической дипломатии.

В настоящее время ситуация меняется и слушателями Академии становятся граждане самых разных стран. В 1989 г. из 24 обучающихся в академии лишь 7 являлись гражданами Италии, остальные представляли 15 стран всех континентов. В конце 1990-х гг. в Академии обучалось в среднем 35 человек из 20 стран мира.

Курс обучения в Академии рассчитан на два года. Слушатели находятся на полном академическом пансионе и проживают в общежитии. Считается, что учиться в этой Академии труднее, чем в других церковных учебных заведениях. Студенты занимаются четыре часа утром и столько же после обеда, помимо этого они осуществляют пастырскую деятельность в приходах Рима. Глава Академии два раза в год предстает перед папой с отчетом о проделанной работе.

В Академии изучаются следующие дисциплины: история папской дипломатии, дипломатический стиль и документация, международное и дипломатическое право, церковная дипломатия, церковные и политические международные организации, социальная доктрина церкви, церковное право православных государств. Преподают четыре современных языка — французский, английский, испанский и итальянский, а также латынь. Стажировку слушатели проходят при Государственном секретариате или в одном из зарубежных представительств. Ежегодно Академию заканчивают не более 30 человек.

Выпускники, признанные годными к дипломатической службе, направляются на работу в зарубежные нунциатуры в качестве атташе. Обычно работу в нунциатуре начинают три-четыре выпускника, из которых в Государственном секретариате

определяют наиболее подходящую кандидатуру для продолжения дипломатической карьеры.

### Характерные особенности дипломатии Святого престола

Святой престол принимает активное участие в деятельности международных организаций. Он представлен как в межправительственных (ООН, ВОЗ, МОТ, МАГАТЭ, ЮНЕСКО, ФАО, Совет Европы, Европейский союз, ОАГ, Международный комитет по военной медицине и фармакологии, Международная организация по туризму), так и в неправительственных международных организациях (Международный комитет по историческим наукам, Международный комитет по палеографии, Международный комитет по истории искусств, Международный комитет по антропологии и этнографии, Международный комитет по соблюдению нейтралитета медицины, международный центр исследований по охране и реставрации культурного наследия, международный совет по охране памятников и заповедников, международный туристический альянс).

Обычно папские постоянные представители при международных организациях не имеют епископского сана. Исключение составляют представители Святого престола при ООН в Нью-Йорке и в Женеве, а также представитель в ФАО в ее римской штаб-квартире. Титулы представителей зависят от того, имеют ли они право голоса в данной организации или на данной международной конференции. Представитель, имеющий право голоса, называется делегатом, а не имеющий такого права — наблюдателем. Однако ни тот, ни другой не имеют дипломатического статуса, хотя на них, как и на представителей других стран, распространяются соответствующие привилегии и иммунитеты.

В 1970 г. в Страсбурге Святой престол учредил пост своего специального посланника с функцией постоянного наблюдателя при Совете Европы, тогда как апостолический нунций в Бельгии был аккредитован в качестве нунция при штаб-квартирах ЕЭС, ЕОУС и Евратома в Брюсселе. Папский представитель при ЕС является единственным в своей категории, имеющим титул апостолического нунция. Иногда папскими представителями становятся светские лица. Например, профессиональный юрист представляет в качестве делегата Святой престол при Международном институте по унификации частного права.



Руководство дипломатической службы Святого престола уделяет пристальное внимание деятельности ООН по кодификации дипломатического права. Кроме конференции 1961 г., принявшей Венскую конвенцию о дипломатических сношениях, весной 1963 г. в Вене по инициативе ООН состоялась конференция по кодификации консульского права. Папскую делегацию и на этот раз возглавил Казароли. Делегация подготовила пространные справки, освещающие исторический опыт консульских сношений Папского государства.

Ватиканская делегация, отметив, что Ватикан в настоящее время не имеет своих консульских представительств, не исключила возможность создания консульской службы на основе международной правосубъектности Святого престола.

По мнению ватиканских правоведов, Святой престол может открыть при необходимости такие консульства, консульские функции могли бы также исполнять дипломатические представители Ватикана или его апостольские делегаты, которые уже фактически пользуются консульскими привилегиями в тех странах, где по разным причинам невозможно установить официальные связи. Исходя из этих соображений, Ватикан внес свой вклад в разработку Венской конвенции о консульских сношениях.

Ватикан плодотворно сотрудничал в разработке Конвенции о специальных миссиях, принятой ГА ООН в 1969 г. Делегация Святого престола выразила мнение, что кодификация действий специальных дипломатических миссий будет способствовать утверждению принципа религиозной свободы.

На очередной конференции ООН по кодификации дипломатического права, созванной в 1974 г. в Вене, папский представитель предложил ввести в конвенцию следующее положение: «Государство, участвующее в какой-либо международной конференции, может, формируя свою делегацию, пользоваться услугами экспертов, которые являются гражданами принимающей страны; с этой целью запрашивается согласие данного государства, а отсутствие реакции означает получение согласия».

Это предложение ватиканского представителя было принято подавляющим большинством голосов, ибо оно облегчает участие государств в международных конференциях. Ватикан считает, что предоставление местным гражданам доступа в качестве экспертов в дипломатические структуры Святого престола послужит делу укрепления религиозной солидарности. Конференция завершилась 14 марта 1975 г. принятием Конвенции о представительстве государств в их сношениях с международными организациями универсального характера.

Однако самое большое значение Святой престол придает своей работе в ООН как наиболее авторитетной международной организации. Принципы мира, справедливости, уважения прав человека и достоинства человеческой личности, зафиксированные в Уставе ООН, совпадают с принципами, вдохновляющими деятельность церкви. Ватиканские дипломаты полагают, что только универсальная международная организация способна разрешить тревожные проблемы современности: разоружение, охрана окружающей среды, энергетический кризис, проблемы развития, народонаселения, водоснабжения, продовольствия, здравоохранения, семьи, молодежи и стариков, мирового океана и космического пространства.

Подобные проблемы, по мнению Святого престола, не поддаются удовлетворительному решению на двустороннем уровне: необходим глобальный подход и политическая воля всех правительств, а также постоянный диалог между всеми членами международного сообщества. Именно ООН является уникальным международным форумом, способным обеспечить основу для диалога и переговоров по вышеуказанным проблемам. Особое внимание дипломатия Ватикана уделяет в последнее время проблемам реформы ООН, призванной стать моральным авторитетом и форумом, в свободной дискуссии выстраивающим ценностные ориентиры международной жизни.

В то же время Иоанн Павел II в своем выступлении на ГА ООН в октябре 1995 г. подчеркнул, что Святой престол рассматривает ООН не как прообраз всемирного правительства, а как центр по выработке нравственной политики, ставящей своей задачей не только решение текущих проблем. ООН, по его мнению, должна превратиться в такой всемирный форум, где ведется серьезная дискуссия о системе ценностей, определяющей пути решения всех политических, экономических и социальных вопросов<sup>1</sup>.

Правда, Святой престол воздерживается от полноправного членства в ООН и на уровне ее специализированных организаций представлен наблюдателями. Исходя из того, что в основу ООН положен принцип суверенного равенства ее членов, Ватикан не считает возможным быть приравненным к обычному суверенному государству. Дело в том, что Устав предусматривает моральное, юридическое и политическое участие членов ООН в акциях, направленных против государства-члена, нарушившего положения Устава. Ватиканские

<sup>1</sup> <http://www.christusrex.org/www1/pope/voa-pope.txt>. 1995. 21 October.



дипломаты полагают, что статус полноправного члена вынудил бы Ватикан принять участие в силовых принудительных акциях, что противоречит его религиозной миссии<sup>1</sup>. К тому же нейтралитет Святого престола обусловлен ст. 24 Латеранских соглашений. Папские наблюдатели воздерживаются от голосования и не принимают прямого участия в международном переговорном процессе за исключением случаев, затрагивающих статус национальных церквей или права человека.

Тем не менее, ватиканская дипломатия приняла самое активное участие в Совещании по безопасности и сотрудничеству в Европе (1972—1975). Святой престол выступил в качестве активного участника общевропейского форума и поставил свою подпись под Заключительным актом. Тем самым Святой престол обеспечил себе полноправное участие во всех последовавших после Хельсинки европейских совещаниях. Ватиканская дипломатия сочла такие совещания наиболее подходящим инструментом общевропейского диалога.

Особое внимание в ходе общевропейского процесса папская дипломатия уделяла проблемам прав человека и фундаментальных свобод, включая право на свободу мысли, совести и религии. Защита прав человека, обоснованных принципами естественного права, со времен раннего христианства и по сей день неизменно оказывается в центре внимания церкви, хотя исторически выражается по-разному. Католические философы-персоналисты утверждали, что демократические ценности не противостоят католической доктрине. При этом проблема защиты прав человека, фундаментальных свобод, включая право на свободу мысли, совести и религии, обоснованных принципами естественного права, была выдвинута в качестве первоочередной.

Иоанн Павел II настоятельно подчеркивал решимость церкви выступать в защиту прав человека. В частности, он выразил поддержку усилиям, направленным на создание Международного уголовного трибунала: «Подобный институт, если он будет базироваться на прочной юридической основе, мог бы способствовать обеспечению эффективной защиты прав человека в международном масштабе»<sup>2</sup>.

Во многом позиция нейтралитета выгодна Святому престолу, так как предоставляет возможность выступать в роли по-

средника в споре противоборствующих сторон. Политика нейтралитета предопределяет его стремление способствовать разрешению конфликтных ситуаций. Знаменитая речь Бенедикта XV с осуждением Первой мировой войны как «бесплодной бойни» стала своего рода точкой отсчета в миротворческой политике Ватикана. С этого момента все последующие папы в качестве приоритета во внешней политике рассматривают личный вклад в поддержание и восстановление мира.

Мир, как его понимают в Ватикане, есть не только отсутствие войны. Мир — это здание, строительство которого требует постоянных усилий. Папская дипломатия вкладывает в концепцию мира свое вполне конкретное понимание справедливости и всеобщего блага, основанного на соблюдении международным сообществом таких фундаментальных прав человека, как право на жизнь, достойное существование, свободу совести.

Особое значение в политике Святого престола приобретает превентивная дипломатия. Как считает католическая церковь, для предотвращения вооруженных конфликтов необходимо, прежде всего, неуклонно соблюдать принцип справедливости. Обеспечение этого принципа является обязанностью государств как во внутренней, так и во внешней политике. Дипломатические акции, направленные на предотвращение вооруженных конфликтов, Ватикан называет «обучением миру» (*pedagogia della pace*).

Применение силы не сбрасывается со счетов, но рассматривается как последнее средство, которое может быть применено лишь в самых крайних обстоятельствах. Только дважды на протяжении XX столетия Ватикан присоединялся к призывам международной общественности применить силу: один раз в Руанде, а второй раз — в Югославии, так как, по его мнению, альтернативой применения силы являлось массовое истребление мирного населения. Концепция «справедливой войны» была использована Иоанном Павлом II в качестве критики чрезмерно поспешного применения силы коалицией, возглавляемой американцами, в ходе второй войны в Персидском заливе<sup>1</sup>.

В связи с этим многовековой опыт ватиканской дипломатии в области посредничества, добрых услуг и арбитража становится особенно ценным. Будущим папским дипломатам постоянно напоминают, что осуществление миротворчества является приоритетной задачей всякой дипломатической мис-

<sup>1</sup> Melay T.P. The Ambassadors Story. Indiana. 1994. P. 96, 113—114.

<sup>1</sup> См., например: Cardinale H.E. The Holy See and International Order. London, 1976.

<sup>2</sup> Messaggio per la Giornata Mondiale della Pace 1999 // Osservatore Romano. 1999. 12 agosto.

сии, и, в особенности, дипломатической миссии Святого престола. Такое видение вполне отвечает стремлению дипломатии Святого престола способствовать формированию культуры, соответствующей христианским заповедям. В последние десятилетия дипломатия Ватикана активно включилась в разрешение наиболее затяжных и кровопролитных конфликтов путем побуждения противоборствующих сторон к диалогу и восстановлению мира на основе взаимного уважения.

Иоанн Павел II неоднократно призывал «никогда не отказываться от диалога и не полагаться на силу оружия»<sup>1</sup>. Ответственность за последствия локальных вооруженных конфликтов ложится не только на противоборствующие стороны, но в еще большей степени на «развитые и сильные страны, которые не способствуют возобновлению диалога, а напротив, побуждают их к войне, искушая поставками оружия»<sup>2</sup>. В последнее время Ватикан, решительно осуждая терроризм, категорически высказывается против концепции «превентивной войны»<sup>3</sup>.

Иоанн Павел II неоднократно говорил о возрастающем значении дипломатии как инструмента международного сотрудничества. Диалог во имя мира «особенно значим, когда попирается международное право». Этическое измерение мира должно найти выражение и гарантию в «адекватных юридических инструментах гражданского общества, в договорах, соглашениях, институтах международного сотрудничества, существующих на уровне государства, региона, континента, всего международного сообщества»<sup>4</sup>.

Это позволит, по словам понтифика, «избегать, насколько возможно, такого положения, когда наиболее слабые становятся жертвой злой воли, применения силы или манипулирования общественным сознанием; прогресс цивилизации состоит в отыскании средств защиты и развития мироустройства, согласующегося с нашей совестью. Дипломатия призвана занять достойное место в устройстве жизни по законам совести»<sup>5</sup>.

Дипломатические отношения представляются папе «адекватным средством задействовать моральные и нравственные

ресурсы народов мира». Чтобы соответствовать достижению этой цели, дипломаты, по его мнению, должны обладать рядом важных качеств. Демонстрировать солидарность и открытость к проблемам других людей, терпимость, понимание и признание существующих между людьми различий, ощущать особую ответственность при ведении диалога. Им следует прибегать к исключительно мирным, ненасильственным средствам разрешения конфликтных ситуаций. Их цель состоит в поиске точек соприкосновения у каждой из противоборствующих сторон.

Говоря об основных чертах дипломатии Святого престола, Иоанн Павел II выделяет также ее гуманитарное измерение. В гуманитарное измерение дипломатии входит: обеспечение интересов местных церквей, искоренение насилия в международной жизни, укрепление веры в человека, деятельность в пользу усовершенствования человеческой личности путем пробуждения в ней чувства истины, справедливости, братства, или, по крайней мере, осторожности.

В то же время в Ватикане подчеркивают, что этическое измерение мира должно найти выражение и гарантию в конкретных юридических инструментах гражданского общества: в договорах, соглашениях, институтах международного сотрудничества. Особый упор Иоанн Павел II делает на индивидуальную инициативу каждого участника международных отношений: «Урегулирование неразрешимых на первый взгляд проблем осуществляется зачастую благодаря смелым, решительным инициативам, кладущим начало диалогу в духе взаимопонимания и уважения достоинства каждого из партнеров. Люди, которые проявляют такую инициативу, заслуживают звания «строителей мира» в его евангельском смысле»<sup>1</sup>.

Концепция диалога как признания неотъемлемого человеческого достоинства, уважение жизни каждого человека рассматривается Ватиканом в качестве основы миротворческого дипломатического искусства. Преследуя в первую очередь цели защиты религиозной свободы, папа готов идти на установление дипломатических отношений с любым государством, независимо от существующего там политического режима и социально-экономического строя. В связи с этим Святой престол, в отличие от светских государств, никогда не выступает инициатором разрыва дипломатических отношений, хотя наличие таких отношений совсем не означает одобрения всех

<sup>1</sup> Giovanni Paolo II. Il messaggio sul dialogo per la pace // I documenti sociali della Chiesa. Milano 1983. P. 1432.

<sup>2</sup> Ibid.

<sup>3</sup> L'Osservatore romano. 2003. 31 gennaio.

<sup>4</sup> La Documentation catolique. Citta del Vaticano. 1987. P. 187.

<sup>5</sup> Ibid.

<sup>1</sup> Jean-Paul II. Discours au corps diplomatique. 1986. 11 janvier // L'Osservatore Romano. 1986. 12 janvier.

действий властей в их государственной политике. Таким образом, принцип диалога ложится в основу международной политики католической церкви.

Инструментом диалога, прежде всего, по словам Иоанна Павла II, является «постоянное стремление использовать все возможные формулы переговорного процесса, посредничества, арбитража, добиться того, чтобы договоренность превалировала над разногласиями и ненавистью»<sup>1</sup>. В зависимости от текущего момента диалог может принимать самые разнообразные конфигурации. В своих выступлениях перед дипломатическим корпусом и слушателями Папской Академии Иоанн Павел II неоднократно говорил о возрастающем значении дипломатии как инструмента международного сотрудничества. Диалог во имя мира «особенно значим, когда попирается международное право». Этическое измерение мира должно найти выражение и гарантию в «адекватных юридических инструментах гражданского общества, в договорах, соглашениях, институтах международного сотрудничества, существующих на уровне государства, региона, континента, всего международного сообщества».

Решения Второго Ватиканского собора способствовали пониманию необратимости возникшей между государствами взаимозависимости. Иоанн XXIII неоднократно подчеркивал, что развитие и уважение прав человека, лежащие в основе прочного мира, не могут быть обеспечены ничем иным, кроме создания в международном плане условий, которые позволяют каждому правительству наилучшим образом выполнить свою миссию. Политическая власть предполагает огромную ответственность в силу сложности и масштабности проблем, с которыми сталкивается каждое правительство.

Именно в этом контексте на первый план выступало то, что Иоанн XXIII назвал принципом субсидиарности. Так же как частная собственность должна быть подчинена общему интересу, так и управление государством должно служить благу всего человечества. Подобная цель достижима лишь при условии гармонизации деятельности правительств различных государств со стороны координирующего органа.

Совместная работа в этом направлении осуществляется в международных правительственных и неправительственных организациях, на международных совещаниях и конференциях, где дипломатическое присутствие Ватикана, рассматрива-

ющего концепцию солидарности и общего блага в качестве ключевого организационного принципа международного сотрудничества, становится весьма значимым.

В арсенале используемых Ватиканом средств есть и то, что принято называть «народной дипломатией». Группы мирян, объединенные в такие организации, как, например, «базовые католические общины», возникшие в качестве первичных организаций бразильской Лейбористской партии, «Опус Деи» и «Новые катекумены» в Европе и других регионах мира, хотя и отличаются друг от друга по методам работы и подходу к проблемам, тем не менее, доказали свою способность мобилизовать католические массы для решения вопросов международной политики.

Широко известна миротворческая и посредническая деятельность одного из самых выдающихся политических и церковных лидеров, антифашиста, соавтора демократической итальянской конституции 1947 г., мэра Флоренции Джорджо Ла Пира. В годы «холодной войны» Ла Пира организовал международные встречи под лозунгом «Христиане, иудеи, мусульмане — живите в мире в единой семье Авраама!». В 1955 г. он собрал во Флоренции мэров столичных городов, включая Москву и Пекин, что в тех условиях казалось абсолютно невероятным. В 1959 г. Ла Пира направился в Москву, пытаясь наладить диалог между Востоком и Западом.

Еще один известный католический деятель профессор Андреа Риккарди в 1968 г. основал в Риме общину Сант-Эджидио, учредившую свои организации почти на всех континентах. Община находится под патронажем Папского совета мирян и имеет при Ватикане статус международной общественной ассоциации.

В 1996 г. в Риме под эгидой этой общины была проведена встреча 400 религиозных лидеров всего мира. Девизом встречи стало изречение «Религия и война — больше не сестры и не подруги, они принадлежат к противостоящим лагерям». С 1998 г. община принимает участие в регулярно проходящем в Падуе и Венеции симпозиуме по вопросам развития диалога между религиями. Община выдвинута на соискание Нобелевской премии мира.

Руководители общины Сант-Эджидио постоянно информируют о своих начинаниях и связях Государственный секретариат и другие ведомства Римской курии, а также Министерство иностранных дел Италии и через него Комиссию и Парламент Европейского союза.

<sup>1</sup> Giovanni Paolo II. Il messaggio sul dialogo per la pace // I documenti sociali della Chiesa. Milano 1983. P. 1428—1429

Фактически эта организация обеспечивает Святому престолу проведение «параллельной дипломатии», формально не испрашивая разрешения на свои действия и контакты и снимая, таким образом, с официальных дипломатов ответственность за результаты подобных акций.

В эпоху чрезвычайно возросшего влияния средств массовой информации Святой престол успешно прибегает к так называемой «экспрессивной дипломатии», основанной на том различии, которое церковь проводит между так называемой «инструментальной» властью, базирующейся на экономическом и военном могуществе, с одной стороны, и «экспрессивной властью», завоевывающей сердца и умы людей, — с другой.

В инструментарий «экспрессивных средств» дипломатии входят: «формулировка коллективной идеи, продвижение коллективных норм и символическое отображение идей». В настоящее время основным оружием «экспрессивной дипломатии», вне всякого сомнения, являются средства массовой информации. В эпоху засилья телевидения, навязывающего электронно-лучевой образ той или иной личности, упор церкви на символизм является единственно возможным ответом католицизма на вызов времени.

Со времени понтификата Павла VI кругосветные папские паломничества стали составной частью «экспрессивной дипломатии» Святого престола и ее наиболее эффективным средством. В этом контексте введенный Иоанном Павлом II обряд целования земли по прибытии в аэропорт является не только знаком уважения к стране, но и тщательно продуманным и срежиссированным дипломатическим приемом, призванным укрепить в сознании народных масс, что Римский первосвященник — это святой паломник, а не глава государства.

Этот прием обеспечивает ватиканской дипломатии и определенную широту маневра. Как паломник папа сам волен определять, будут ли во время визита в контактах с местным правительством поставлены в повестку дня не только международные, но и социально-политические вопросы.

Будущее панской дипломатии ватиканские правоведы связывают с эволюцией суверенитета как категории исторической. Признавая практические выгоды государственности, Святой престол пришел к выводу о происходящей трансформации концепции суверенитета в качестве организационного принципа международных отношений.

Это стало теоретической основой положения, что оправдать власть может только «общее благо». Суверенитет в его

нынешней форме может и не быть источником этого «блага» из-за своего внутреннего структурного дефекта, особенно заметного в современном все более взаимозависимом мире.

Этим объясняется стремление ватиканской дипломатии максимально сузить сферу суверенитета в пользу международного сообщества, сущностной характеристикой которого станет не баланс сил между различными блоками, а взаимозависимость, сотрудничество и развитие новых норм международного права.



## ДИПЛОМАТИЧЕСКИЕ СТРУКТУРЫ ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА

### Внешнеполитический механизм Европейского союза

Процесс европейской интеграции является одним из наиболее примечательных свидетельств тектонических сдвигов в области международных отношений. Такие дипломатические структуры, как внешнеполитические ведомства, зарубежные представительства и дипломатические институты ЕС сами во все возрастающей мере испытывают влияние радикальных трансформаций.

Наиболее красноречивым примером изменений, происходящих в традиционной дипломатии, является трансформация внешнеполитического механизма и дипломатических структур в странах европейского региона, прежде всего в странах — членах Европейского союза (ЕС). Взаимозависимость и тесное переплетение проблем политического, экономического, социального и оборонного характера дали основание ряду исследователей ввести в оборот, на первый взгляд, достаточно парадоксальное утверждение, которое в общих чертах сводится к тому, что отныне межевропейские отношения развиваются не на основе дипломатии, а на основе демократии<sup>1</sup>.

Действительно, европейская дипломатия решает проблемы участия в международных акциях по поддержанию мира, развитию сотрудничества, защите демократических прав и свобод. Значительную активность она развивает в области международных программ содействия развитию и гуманитарной помощи. В настоящее время доля стран ЕС в этих программах превышает 50%. При этом в рамках помощи странам Ближнего Востока европейский вклад составляет треть (для палестинских территорий половину), России и бывшим советским республикам — 60%, восстановлению Боснии-Герцеговины — 40%<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Allot Ph. The European Community is not the real European Community // Yale Law Journal. 1990. V. 24. No 2.

<sup>2</sup> <http://www.ue.eu.int/pesc.com>

В документах ЕС, в частности — в принятой «Агенде 2000», подчеркивается, что европейскому экономическому потенциалу должна соответствовать и новая внешняя политика. При этом особый упор делается на то, что в условиях взаимозависимости и возрастания роли транснациональных факторов необходимо выйти за рамки традиционного видения международных отношений.

Европейский союз принято рассматривать как интеграционное объединение, основывающееся на трех «столпах». Первый «столп» включает те институты ЕС, которые проводят общую политику в области сельского хозяйства, внутреннего рынка, экономического и валютного союза. Второй «столп» охватывает проблемы политического сотрудничества. Институты третьего «столпа» занимаются взаимодействием в области юстиции и правоохранительных структур.

Анализ дипломатии ЕС чаще всего производится на основе изучения структур и акций второго «столпа», фактически существовавшего в рамках Европейского политического сотрудничества и формально закрепленного в Маастрихтском договоре 1991 г. в качестве Общей внешней политики и политики безопасности (*Common Foreign and Security Policy — CFSP*). Маастрихтский договор вступил в силу 1 ноября 1993 года.

Идея проведения совместной внешней политики постоянно присутствовала в повестке дня Европейского сообщества. Тем не менее, именно эта задача в течение долгого времени оставалась наиболее трудно решаемой. Европейский акт 1985 г., а также соглашения, достигнутые в Маастрихте, Амстердаме и Кёльне выдвинули в качестве первоочередной задачи достижение этой цели.

Маастрихтский договор обязал каждую страну ЕС назначить при Комиссии своего постоянного представителя. Дальнейшее определение направлений и задач CFSP было зафиксировано Амстердамским договором, который вступил в силу 1 мая 1999 г. В соответствии с этими решениями ЕС может выражать единое мнение по международным проблемам, отстаивать общую позицию в международных организациях и на международных конференциях. ЕС может также вести переговоры с государствами и международными организациями в целях заключения международных договоров. Подписание этих договоров осуществляется Советом Европейского союза на основе единогласия.

Конечно, данное положение не исключает права каждого государства-члена на самостоятельную внешнюю и оборонную политику. Однако Маастрихтский и Амстердамский договоры предусматривают, что страны-члены оказывают активную солидарную поддержку общей внешней политике и политике безопасности. Страны-члены призваны также координировать свой внешнеполитический курс с общими позициями ЕС, выступать с этих позиций в международных организациях и на международных конференциях и информировать не представленные в этих организациях страны ЕС о ходе обсуждения интересующих их вопросов.

Ряд исследователей при этом считает<sup>1</sup>, что *CFSP*, в первую очередь, явилась частью дипломатической операции, в ходе которой объединенная Германия была включена в более сильное европейское объединение. Требовалось найти ответ на нестабильность ситуации в новых параметрах международной обстановки. *CFSP* придавала более активный и наступательный характер политике ЕС. Однако не все члены ЕС разделяли это мнение. Некоторые считали национальную дипломатию и деятельность международных организаций, таких как НАТО или ОБСЕ, более важными факторами. И даже те, кто приветствовал *CFSP*, все же хотели сохранить над ней полный контроль со стороны государств-членов.

Маастрихтский договор предусматривал такое развитие ЕС, которое в будущем обеспечило бы ему роль эффективного и уверенного дипломатического актора. «Совместные действия» и «общие позиции» стали самым важным нововведением Маастрихта. «Совместные действия» осуществляются в особых ситуациях, когда требуется оперативная деятельность ЕС, «общие позиции» определяют подход ЕС к особым проблемам географического или тематического плана. «Совместные действия» стимулируют страны на выработку соответствующих «общих позиций». Страны должны доказать, что их национальная политика соответствует «общим позициям».

Европейские политологи представили *CFSP* как полноценную внешнюю политику, которая сможет выдержать сравнение с традиционной внешней политикой национальных государств. К тому же дипломатия *CFSP* должна была быть снаб-

жена таким инструментом, как собственные миссии, что позволит ей превзойти национальную дипломатию<sup>1</sup>.

Именно такой имидж *CFSP* был распропагандирован прессой, общественным мнением и учеными. В связи с этим дипломатия ЕС в области *CFSP* после Маастрихта некоторыми публицистами стала сравниваться с дипломатией федеративного государства, например, США. В результате, как считает французский политолог Ж.-Л.Бурланж (J.-L.Bourlanges), лидеры ЕС подверглись риску, представив общественному мнению воображаемую, а не реальную общность внешней политики. Страны-члены не сумели снабдить *CFSP* необходимыми инструментами и создать новых общих акторов внешней политики, что совершенно необходимо для такого качественного скачка, как переход к совместной внешней и оборонной политике. В результате европейцы, избавившись от первоначальных иллюзий, могут подвергнуть своих лидеров суровой критике за попытку строить политику, не основанную на реальных фактах<sup>2</sup>.

Существует также мнение, что Амстердамский договор формулирует слишком расплывчатые положения по поводу общей стратегии. Некоторые исследователи пришли к выводу, что создание нового механизма общей внешней и оборонной политики в рамках *CFSP* обусловлено стремлением примирить различные мнения Бонна (теперь Берлина. — Т.З.) и Парижа в том, что касается процесса принятия решений и процедур голосования<sup>3</sup>.

В настоящее время общая внешняя политика вырабатывается путем межправительственного, как двустороннего, так и многостороннего согласования. Но дает о себе знать и воздействие интеграционных процессов. На это указывает, в частности, тот формальный факт, что все официальные декларации по вопросам *CFSP* делаются теперь от имени Европейского союза, а не от имени «Европейского сообщества и государств-членов», как это было раньше.

Наиболее фундаментальное решение проблемы реализации внешнеполитической деятельности сообщества предложил

<sup>1</sup> Wessel R.F. The European Union's Foreign and Security Policy. A Legal Institutional Perspective. Kluwer Law International. The Hague. 1999.

<sup>2</sup> Bourlanges J.-L. Les Européens malades de la PESC // Politique internationale, 1996—1997. № 74. P. 208—209.

<sup>3</sup> Nuttall S. The CFSP Provisions of the Amsterdam Treaty. An exercise in collusive ambiguity // CFSP Forum. 1997. № 3. P. 1—2.

<sup>1</sup> См. Например: Nuttall S.J. European Foreign Policy. Oxford: Oxford University Press. 2000.

Амстердамский договор путем создания новой функции — Высокого представителя по вопросам *CFSP* (ст. 18, 26). В своей деятельности он опирался на группу Политического планирования и раннего предупреждения (*PPEWU*), укомплектованную чиновниками стран — членов ЕС, ЗЕС, представителями Комиссии и генерального секретариата Совета.

На европейском саммите в Кёльне Высоким представителем по вопросам внешней политики и политики безопасности и одновременно генеральным секретарем Совета Европейского союза был назначен на пятилетний срок бывший Генеральный секретарь НАТО Хавьер Солана. В этом качестве Солана осуществляет содействие работе Совета и обеспечивает, учитывая ротацию, преемственность в деятельности этого органа. Солана активно участвует в формулировании, выработке и проведении в жизнь принятых решений и от имени Совета ведет диалог со странами, не являющимися членами ЕС.

О решимости ЕС идти по пути дальнейшей реализации общей не только внешней, но и оборонной политики свидетельствует положение «Агенды 2000», утверждающее, что «Европейский союз должен наращивать возможности принимать такие внешнеполитические решения, которые влекут за собой применение военной силы». В этом свете можно рассматривать и назначение Солана в ноябре 1999 г. Генеральным секретарем Западноевропейского союза<sup>1</sup>.

На Кёльнском саммите перед ЕС была также поставлена задача осуществлять гуманитарные акции и спасательные работы, акции по поддержанию мира и управлению кризисными ситуациями, включая акции по установлению мира. Собравшиеся в Кёльне главы государств и правительств заявили, что «ЕС должен обладать способностью к самостоятельным действиям, обеспеченным внушительной военной силой, механизмом принятия решений по ее использованию и готовностью пойти на это в целях реагирования на международные

кризисы, не вступая при этом в противоречие с действиями НАТО»<sup>1</sup>.

Ключевые позиции в области выработки принципов и общих направлений внешней и оборонной политики Сообщества занимает Европейский совет. Именно на его саммитах определяется общая «стратегия» стран — членов ЕС, и принимаются рекомендации по заключению международных соглашений<sup>2</sup>.

В соответствии со стратегическими установками Европейского совета, Совет министров ЕС принимает «решения», проводит «акции», определяет «позицию» ЕС, а также выступает с «заявлениями»<sup>3</sup>. Голосование осуществляется в зависимости от важности проблемы простым большинством, квалифицированным большинством или требует единогласия. Если в самом Совете представитель одной из стран высказывает несогласие с предложенными решениями, то арбитром выступает Европейский совет, где вопрос улаживается достижением консенсуса.

Предварительное согласование вопросов *CFSP* министры иностранных дел стран-членов осуществляют на ежемесячных сессиях в рамках института Совета, получившего название «*General Affairs*». *CFSP*, как таковая, располагает в основном стандартным традиционным дипломатическим инструментарием реализации внешней политики: это декларации, дипломатические демарши, визиты на высоком уровне, встречи, участие в международных конференциях, направление наблюдателей, переговорный процесс.

Двойственное положение министров иностранных дел и подчиненных им дипломатов, которые по своей природе являются национальными акторами, но которые в течение ограниченного времени действуют как акторы *CFSP*, снижает эффективность дипломатии ЕС. Действительно, представители третьих стран не всегда могут четко представить себе различие между ролью министра как представителя своего государства

<sup>1</sup> The Common Foreign and Security Policy / [www.ccr-op.eu.int/](http://www.ccr-op.eu.int/).

<sup>2</sup> Общая «стратегия» и «общие международные соглашения» являются новыми инструментами *CFSP*, предложенными Амстердамским договором. Например, на европейском саммите в Кельне в июне 1999 г. было обозначено стратегическое направление в развитии отношений между ЕС и Россией.

<sup>3</sup> В период с 1994 по 1998 г. Совет ЕС предпринял 81 совместную «акцию», в частности, на Балканах, и выработал 66 общих «позиций», в том числе по вопросам прав человека, демократических принципов, правового государства и т.д. <http://www.ue.eu.int/pesc.com>

<sup>1</sup> В соответствии с Амстердамским договором, вшедшим в силу 1 мая 1999 г., интеграция ЗЕС в ЕС планировалась на декабрь 2000 г. Это требовало соответствующего решения Европейского совета и ратификации этого решения 15 государствами — членами ЕС. В настоящее время происходит постепенная интеграция ЗЕС в Европейский союз. Такие структуры ЗЕС, как Институт проблем безопасности и Центр спутниковой связи с января 2002 г. были трансформированы в агентства ЕС. ЕС были переданы также функции по управлению кризисными ситуациями. <http://www.wcu.int/> 2002. 28.11.

и его ролью как представителя интересов ЕС. По мнению С.Кёкелэйре, когда Франция или Бельгия, являясь председателями Совета, формулировали свои предложения по проблемам конфликта в Центральной Африке, всем было ясно, по существу они проводили в жизнь в данном регионе мира свои собственные национальные интересы.

Отсутствием общего подхода к вопросам внешней политики объяснялась низкая эффективность политики ЕС в боснийском и косовском кризисах, а также и в решении целого ряда других международных проблем.

Амстердамский договор поставил на правовую основу практику, начало которой было положено в Маастрихте и, в соответствии с которой, Совет ЕС может назначать специальных дипломатических представителей ЕС с мандатом на выполнение особой миссии<sup>1</sup>.

Совет ЕС уполномочен также вести «политический диалог» по вопросам внешней политики со странами, не входящими в ЕС, и выступать с «инициативами» в тех случаях, когда речь идет о конфиденциальных контактах с третьими странами по проблемам прав человека, демократии и гуманитарных акций.

Европейский совет и Совет министров, бесспорно, являются главными политическими институтами европейской дипломатии. Однако они не работают на постоянной основе, многочисленны по своему составу и, самое главное, в своей практике принимают решения путем почти исключительно единогласного голосования. Последний фактор существенно замедляет процесс принятия решений и, следовательно, снижает эффективность *CFSP*.

Разумеется, возможность подлинно общего внешнеполитического курса может стать реальностью лишь при условии отказа от существующего в ЕС принципа единогласия в принятии особо важных решений. Значительная часть решений уже сейчас принимается квалифицированным, а в ряде случаев даже простым большинством.

На сегодняшний день отнюдь не все страны согласны пожертвовать правом «вето». К тому же позиции ряда стран ЕС по далеко не второстепенным вопросам международной политики значительно расходятся. Достаточно напомнить особую

позицию Франции в боснийской проблеме, Греции — по вопросу о Кипре, расхождения между Великобританией и Испанией по проблеме Гибралтара.

Зачастую позиции стран-членов расходятся как по вопросам политики ЕС в окружающем мире, так и по вопросам структуры европейской и глобальной безопасности. Будучи главным политическим институтом *CFSP*, Совет довольно регулярно оказывается не в состоянии взять на себя ответственность и быстро реагировать на неожиданные ситуации. Чаще всего решающим становится национальный приоритет, определяемый экономическими и финансовыми интересами.

На бумаге Амстердамский договор с известными ограничениями открывает возможности более эффективного процесса принятия решений большинством голосов (ст. 23). На практике, однако, Совет продолжает придерживаться правила единогласия, ввиду нежелания стран-членов утратить контроль над внешней политикой.

Правда, в последнее время, желая избежать блокирования какой-либо из стран того или иного решения, Совет ЕС практикует так называемое «конструктивное воздержание от голосования». При этом заинтересованная сторона выступает с формальной мотивацией своего несогласия с данным решением. Это освобождает ее от обязанности выполнять принятое решение, однако не препятствует его принятию Советом.

В соответствии с Маастрихтом, значительно расширила свои полномочия в области внешних сношений Комиссия ЕС. Представители Комиссии принимают активное участие на всех этапах выработки инициатив *CFSP*. Это необходимо в целях координации этих инициатив с экономической и торговой политикой ЕС, а также его деятельностью в области содействия развитию. К тому же право законодательной инициативы и контроль над бюджетом *CFSP* в значительной степени облегчают ей эту задачу. При Европейской комиссии действуют пять генеральных директоратов, занимающихся формулированием внешней политики, включая директорат по гуманитарной помощи.

Комиссия полномочна также представлять на рассмотрение Совета вопросы, связанные с внешней политикой и политикой безопасности, и выдвигать соответствующие предложения. Наряду с Советом Комиссия информирует Европейский парламент о развитии *CFSP*.

Инструментом внешнеполитического согласования позиций стран ЕС и проведения согласованной внешней политики

<sup>1</sup> Такие представители были направлены на Ближний Восток, в район Великих озер, в Юго-Восточную Европу, в Федеративную Республику Югославию, в Косово, а также прикомандированы к администрации Палестинской автономии.



ЕС в третьих странах является целая сеть дипломатических структур, которые замыкаются на Брюсселе.

С 1992 г. официальное местонахождение Совета министров ЕС — Брюссель. В Брюсселе работают комитеты Европейского парламента, располагается штаб-квартира Западно-европейского союза. В столице Бельгии функционирует и Комиссия ЕС.

### Европейские институты дипломатического представительства

О дипломатической активности Комиссии свидетельствует тот примечательный факт, что при ней аккредитованы представители как государств — членов ЕС, так и представители 165 третьих стран, что, несомненно, превращает Комиссию в достаточно привилегированного актора международных отношений.

Когда страна становится членом ЕС, ее миссия повышается до статуса постоянного представительства при ЕС. Этот статус предполагает бо́льший численный состав, который в состоянии справиться с бо́льшим объемом работы. Из всех дипломатических представительств, аккредитованных в Брюсселе, постоянные представительства при ЕС, как правило, самые многочисленные. Например, британские и французские постоянные представительства при ЕС можно сравнить с их делегациями при НАТО и ООН.

Характер дипломатических представительств при Комиссии свидетельствует об изменении традиционного состава дипломатического корпуса. Как уже отмечалось, в настоящее время помимо внешнеполитических ведомств в международном обмене все более активно участвуют представители различных государственных ведомств.

Правда, некоторые страны до сих пор комплектуют представительства в основном карьерными дипломатами. Их представительства в Брюсселе, таким образом, являют собой некий зарубежный департамент собственного министерства иностранных дел. Большинство же стран следуют принципу формировать представительство из работников различных отраслевых министерств, включая министерство торговли и промышленности, казначейство, министерство налогов и сборов, министерство сельского хозяйства.

В связи с этим в представительствах при ЕС значительная часть дипломатического корпуса состоит из чиновников

вышеназванных ведомств, что не дает основания рассматривать эти постоянные миссии как своего рода зарубежный «филиал» министерства иностранных дел того или иного государства. В представительствах на контрактной основе работают и иностранцы. Представительство Великобритании, например, к концу 90-х годов насчитывало около 100 человек (сюда входит и административно-технический персонал, причем 52 человека, выполнявшие отдельные задания дипломатического характера, были наняты из числа местных жителей)<sup>1</sup>.

Все сотрудники представительства, включая некарьерных дипломатов, пользуются дипломатическим статусом.

Многочисленными по составу являются не только представительства крупных держав, но, например, и таких стран, как Греция и Португалия. Поскольку в работе комитетов и в рабочих группах ЕС принимают участие не только члены постоянных представительств, но и чиновники, направляемые из столиц, для небогатых стран, наиболее удаленных от Брюсселя, оплачивать эти поездки — дорогое удовольствие. Хотя бюджетом ЕС для ограниченного числа чиновников теперь и предусмотрена оплата дорожных расходов, Греция и Португалия, ввиду длительности поездки и отсутствия ежедневных рейсов в Брюссель, не в состоянии обеспечить прибытие дополнительных чиновников.

Франция, Германия, Италия, Британия и ряд других стран могут себе это позволить. Поэтому численность специалистов по отдельным конкретным вопросам в их представительствах сохраняется на более низком уровне. В связи с развитием новых технологий контакты между постоянными представительствами и столицами могут осуществляться посредством видеоконференций. Это делает не столь насущной необходимость для чиновников часто циркулировать между Брюсселем и столицей своей страны. Любопытно при этом, что представительство самой Бельгии при ЕС отнюдь не самое малочисленное.

Объем проблем, которыми занимаются постоянные представительства, ведет к созданию в них групп по направлениям.

Ведущие страны обычно имеют в своих представительствах следующие группы<sup>2</sup>:

<sup>1</sup> Guide to the Council of the EU. Brussels, 1999.

<sup>2</sup> В основу положена структура представительства Великобритании.

- экономики, финансов (включая бюджет ЕС) и налогов; эта группа имеет дело с министерствами экономики и финансов и с комиссиями по бюджету; она занимается финансовыми проблемами сообщества, таможенными вопросами, а также проблемами предотвращения мошенничества в валютной и финансовой сферах;
- внешних дел — включая всемирную торговую политику, проблемы развития, расширения ЕС, *CFSP*; представители этой группы работают в *General Affairs* и в Совете по вопросам развития, а также в комитетах по торговой политике и в политическом комитете Союза;
- промышленной политики, исследований и развития, внутреннего рынка и транспорта; члены группы работают в комитетах Совета, занимающихся проблемами энергетики, технологий, промышленности и единого рынка, они выходят на прямые контакты с Комиссией по вопросам конкуренции и государственной помощи;
- сельского хозяйства и рыбной ловли; члены группы работают в аграрном и рыболовецком совете, а также в совете по внутреннему продовольственному рынку;
- социальных дел, региональной политики, окружающей среды, здравоохранения и культуры; члены группы консультируют те национальные региональные структуры, которые задействованы в политике ЕС;
- группа юстиции, внутренних дел, пограничных проблем, иммиграции, визового режима, проблем убежища, сотрудничества в охране правопорядка, в борьбе с наркотиками и в судебных делах;
- группа поддержания отношений с другими институтами сообщества, например, с Европейским парламентом; эта группа обеспечивает должное представительство своих граждан в институтах ЕС;
- группа политических дел; в ее компетенции находятся проблемы структурных реформ и будущего развития ЕС, деволуции, открытости и прозрачности, группа контролирует связи с прессой, с бизнесом и следит за менеджментом всего представительства.

Такого рода структура отражает новые моменты в деятельности ЕС. Раньше представительства в своей работе делали упор на аграрные проблемы, правила конкуренции, внешнюю торговлю, финансы и бюджет. В свете Маастрихта и Амстердама проблемы *CFSP* оказались в центре внимания представительства, возросла важность отношений с Европейским парламентом. В связи с этим происходит некоторое смещение ак-

центов с межправительственного подхода на более координированную европейскую политику.

Серьезное отличие работы в постпредстве при ЕС от работы в обычных посольствах состоит в том, что все члены постпредства постоянно вовлечены в переговорный процесс. Поэтому одним из основных критериев отбора на работу в эти представительства стала способность дипломата вести переговоры. Многие из аккредитованных дипломатов к этому хорошо подготовлены, ибо уже имеют достаточное представление о проблемах ЕС, занимаясь в своей стране, например, в Министерстве сельского хозяйства, аграрной политикой Сообщества.

В известной степени постоянные представительства играют роль своеобразного буфера между национальными интересами своей страны и институтами ЕС. В задачу постпредства входит также забота об интересах национального бизнеса и об организации визитов членов парламента в ЕС. Но в отличие от обычных посольств их основная задача — переговоры.

Переговоры в ЕС — не игра с нулевой суммой, где выигрыш одного становится проигрышем другого. Это сложная система многосторонней дипломатии, охватывающей огромное число проблем, затрагивающей широкий спектр интересов и требующей постоянных контактов, как с правительством, так и с институтами ЕС. Собственно, именно переговоры и представляют основную составляющую дипломатического процесса внутри ЕС.

Это касается не только ЕС, но, например, и НАТО. Иногда это приводит к значительному усложнению переговорного процесса. Постоянные представители при ЕС и послы при НАТО обсуждают одновременно одни и те же вопросы. Так, по воспоминаниям английского посла при НАТО, в 1991 г. постпреды при ЕС обсуждали элементы *CFSP* в Маастрихтском договоре, а в эти же дни послы при НАТО пересматривали стратегию своей организации. В то же время проблемы, которые они обсуждали, касались одних и тех же аспектов политики. Вынужденные раздельные заседания объясняются отсутствием в ЕС ряда стран — членов НАТО, и отсутствием в НАТО ряда стран ЕС<sup>1</sup>.

Переговоры могут вестись как в комитетах ЕС, так и на неофициальной основе. В некоторых комитетах работают не

<sup>1</sup> См. интервью бывшего посла при НАТО (цит. по: Blair A. Permanent Representations to the European Union. *DSP*. Discussion Paper. Leicester: Centre for the Study of Diplomacy. 2000. P. 8).

только члены постоянных представительств, но и командированные правительствами государств-членов с этой целью в Брюссель функционеры. Обычно именно они формируют комитет валютный, торговый и так называемый политический комитет. В работе этих комитетов участвуют чиновники высокого ранга из министерств финансов и центральных банков, а также эксперты по внешней политике.

Даже самое большое постпредство не может справиться с объемом задач, поэтому обращается за поддержкой к столице. Некоторые комитеты проводят в год около 1000 совещаний с участием чиновников различных министерств и ведомств<sup>1</sup>.

Характерной чертой работы главы представительства при ЕС является повседневный контакт со своей столицей, что отличает его деятельность от деятельности традиционного посла или представителя при ООН. Постоянный представитель при ЕС ежедневно получает инструкции из своей страны по ведению переговоров. Практики отмечают, что не слишком ясные инструкции затрудняют работу представительства, слишком жесткие инструкции уничтожают поле для маневра. Поэтому составление инструкций — очень сложная задача для правительств<sup>2</sup>.

Наибольшие усилия постоянных представительств сосредоточены не только на переговорах от имени государства, но и на информировании последнего о том, насколько деятельность ЕС затрагивает национальные интересы. После того как курс национальной политики в этом вопросе определен (формулирование национальной политики по той или иной проблеме ЕС — задача того министра, который отвечает за эту проблему в правительстве), начинается раунд переговоров.

В ходе переговоров постоянное представительство тесно взаимодействует с европейскими институтами, в первую очередь с Комиссией и Европейским парламентом, а также с постпредствами других стран.

В этом контексте глава представительства играет огромную роль. Конечно, желательно участие главы представительства не только в исполнении инструкций, но и в формулировании политики, а также в ее пересмотре в свете происходящих изменений, включая и колебания в переговорной позиции.

Например, как отмечает А.Блэр, немецкий посол имеет дело с ситуацией, когда в самой Германии ответственность за

решение той или иной проблемы распределяется между различными центрами, а за этим может скрываться конфликт интересов. Посол таким образом имеет возможность играть на противоречиях одного министерства с другим, пытаясь в переговорах найти золотую середину.

Срок пребывания дипломатов в Брюсселе обычно не превышает трех—пяти лет. Вернувшись на родину, многие получают повышение в своих ведомствах. Таким образом, устанавливается прочная связь между чиновниками в Брюсселе и соответствующей страной ЕС.

Нередко члены представительств в Брюсселе сетуют на то, что в их собственных странах чиновники Министерства иностранных дел относятся к ним с известным недоверием, видя в них не защитников национальных интересов страны, а выразителей интересов ЕС.

Для ряда чиновников работа в постоянном представительстве становится ступенькой к более высокооплачиваемой работе в институтах ЕС, на такую же карьеру могут рассчитывать и работники национальных министерств, которые активно занимаются европейскими делами<sup>1</sup>.

Представляется возможным выделить следующие основные задачи постоянного представительства:

1. Сбор информации, который заключается прежде всего в выяснении, какие предложения вырабатываются Комиссией и что нужно лоббировать. Это особенно важно, так как Комиссия иногда держит в секрете свои предложения до принятия окончательного решения, а с другой стороны, она иногда намеренно подбрасывает идеи, дабы выяснить реакцию правительства и заинтересованных сторон, например, групп бизнеса и профсоюзов. Постпредства могут добиться больших успехов, если смогут в какой-то степени заблаговременно пошлеть на процесс принятия решения, направив его в выгодное им русло.

2. Инструктирование министров, участвующих в заседаниях Совета, обращая особое внимание на тактику переговоров. Ознакомление представителей своей страны в Европейском парламенте с позицией правительства. Роль постоянного представительства как информационного провайдера многоплановая. Она включает еженедельные поездки посла на родину для инструктажа министров и чиновников по вопросам, дискутирующимся в ЕС. Обычно это происходит по пятни-

<sup>1</sup> Blair A. Permanent Representations to the European Union. P. 12.

<sup>2</sup> Ibid.

<sup>1</sup> Blair A. Permanent Representations to the European Union. P. 12.

цам, поскольку в выходные дни деятельность в Брюсселе не требует присутствия чиновников высокого уровня.

3. Участие в формулировании политики, заключающееся в попытках координации национальной и европейской политики. Постпредства оценивают настоящую или предсказывают потенциальную реакцию на выдвинутые предложения других стран-членов и институтов ЕС, особенно Комиссии и Европейского парламента, ставя об этом в известность все заинтересованные стороны в своей стране, и согласуют с ними свои дальнейшие действия.

Крупные страны имеют развитую формальную систему координации национальной и европейской политики. В Великобритании координирующим центром является Европейский секретариат Кабинета министров. В секретариате работает не больше 20 человек, которые ежегодно осуществляют подготовку примерно 250 собраний, посвященных проблемам ЕС.

Аналогичный орган во Франции, *SGCI* (Генеральный секретариат Межминистерского кабинета по проблемам европейского экономического сотрудничества), подчиняется непосредственно премьеру. Правда, в его компетенцию не входят вопросы *CFSP*, которыми занимается Министерство иностранных дел, а также вопросы бюджета ЕС, остающиеся в ведении министерства финансов. В его аппарате работает около 100 человек.

Английский и французский органы координации европейской политики выражают мнение всего правительства. В Германии канцелярия по европейским вопросам существует, в основном, для того, чтобы формулировать соответствующую точку зрения канцлера, в то время как ответственность за решение той или иной проблемы распределяется между различными центрами.

Это, по мнению М.Батлера, бывшего постоянного представителя Англии в ЕС является результатом довольно слабой координации европейской политики Германии. Однако сам постоянный представитель Германии при ЕС таким образом имеет возможность играть на противоречиях одного министерства с другим, пытаясь в переговорах найти золотую середину<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Sir Butler M. Evidence to the House of Commons Foreign Affairs Committee — The operation of the Single European Act. Minutes of Evidence. Session 1988—1989, 446 (III). P. 45. Par. 149.

Естественно, послы малых стран не настолько задействованы в этом процессе. Например, посол Люксембурга вспоминал, что при выработке Маастрихтского договора ему была дана возможность самостоятельно принимать решения.

Таким образом, формируется ряд различных уровней выработки внешнеполитического курса (*policy-making*) и принятия решений (*decision-making*). Дж. Джексон, на наш взгляд, удачно ввел в оборот термин «евродипломатия»<sup>1</sup>, свидетельствующий о возникновении своего рода новой европейской «политики», представляющей собой децентрализованный и многоуровневый институт согласования и проведения общей внешней политики.

Ежедневная деятельность постоянного представительства заключается в том, чтобы связать чиновников ЕС с конкретными людьми в национальном правительстве, с которыми они должны контактировать. Своим национальным организациям представительство подсказывает, через кого в ЕС следует лоббировать предложения. Таким образом, представительство поставляет необходимую информацию ЕС и постпредствам других стран-членов, а также своему правительству и различным национальным группам интересов. Поэтому число контактов с постпредствами других стран-членов равно числу контактов с институтами ЕС. В этом постпредство отличается от обычного посольства.

Главы постоянных представительств при ЕС входят в Комитет постоянных представителей — *COREPER II*, созданный еще в 1965 г. координирующий орган, связывающий государства-члены с Брюсселем.

В рамках *COREPER II* осуществляются предварительные переговоры, предшествующие встречам министров иностранных дел и глав государств, и готовятся материалы по так называемым «*B Points*», то есть по тем вопросам, которые выносятся на уровень министров. В основном, речь идет о проблемах внешней политики.

Европейская пресса определила *COREPER II* как «эксклюзивный мужской клуб с акцентом на традиционную дипломатию и сделки, заключаемые обычно за ланчем, что позволяет пусть и с некоторым преувеличением утверждать — один из самых главных секретов в Брюсселе состоит в том, что 90% решений принимаются неформально в *COREPER* еще

<sup>1</sup> Jackson G. Concord Diplomacy. The Ambassador's Role in the World Today. London, 1981.



до того, как они будут доведены до сведения министров»<sup>1</sup>. Члены этого эксклюзивного клуба выступают в качестве своего рода лоббистов интересов аккредитуемой страны, оказывая влияние на решения Комиссии.

Комитет в сотрудничестве с *General Affairs Council* готовит материалы для Европейского совета, занимается проблемами экономического, финансового, правового порядка. В свою очередь *COREPER* координирует деятельность 250 комитетов и рабочих групп, занимающихся подготовкой предварительных материалов для саммитов.

В этом ему помогает так называемая «группа Античи», названная так в 1975 г. по имени ее первого председателя Паоло Античи, тогда заместителя главы итальянского представительства. Эта группа состоит из помощников постоянных представителей и представителей Комиссии. Возглавляет ее представитель страны-председателя ЕС. Именно эта группа накануне еженедельной встречи членов *COREPER II* вырабатывает соответствующую повестку дня.

В ходе заседания Европейского совета, где присутствуют только главы государств и правительств, министры иностранных дел и председатель Комиссии со своим вице-председателем, «группа Античи», которая возглавляется представителем страны-председателя, служит связующим звеном между национальными делегациями и главами государств и правительств.

Была создана также «группа друзей председательствующей группы» (*Friends of the Presidency Group*). Однако в отличие от «группы Античи» она не носит формального характера. Рабочий язык этой группы английский и французский, она собирается по мере необходимости. Ее состав часто идентичен «группе Античи» и в основном занимается сбором информации.

В связи с большим объемом работы был создан также Комитет заместителей постоянных представителей, получивший название *COREPER I*. В сферу его компетенции входят в основном проблемы внутренней политики: культуры, образования, энергетики, окружающей среды, промышленности, научных исследований, телекоммуникаций, туризма и социального обеспечения и подготовка *A Points* — тех вопросов, которые согласовываются на уровне ниже министров.

В помощь этому Комитету в 1993 г. была создана «группа Мертенс», названная по имени ее первого председателя Вин-

сента Мертенс де Вильмарс, сотрудника представительства Бельгии<sup>1</sup>.

Следует отметить, что в Брюсселе располагаются и представительства некоторых регионов. Например, Бельгия имеет при ЕС представительство собственно центрального правительства, представительства валлонского региона, представительство фламандского региона, представительство региона, Брюссель — столица и представительство французской общины.

Однако ни постоянные представители, ни их заместители не задействованы в работе специального аграрного комитета (*SAC*). Большинство стран присылает для участия в заседаниях этого комитета соответствующих специалистов. Великобритания в этом случае ограничивается участием сотрудников своего постоянного представительства.

В вопросах внешней политики между странами-членами существует большая степень координации. Во-первых, страны стремятся к выработке единого подхода, во-вторых, они пытаются сгладить существующие между ними разногласия в этих вопросах.

Каждые шесть месяцев во главе ЕС становится страна-председатель в лице своего президента или премьер-министра. Председатель ЕС является главным операционным актором европейской дипломатии.

Стремясь избежать ситуации, когда лишь одна малая страна станет представлять общее направление внешней политики ЕС, в Маастрихтский договор было включено положение о так называемой «тройке». Каждое очередное председательство ЕС поручалось «тройке» — настоящему, предшествовавшему и будущему председателю.

Сначала предполагалась ротация стран-председателей на основе алфавитного порядка. Однако это обрекло половину из тогдашних двенадцати стран-членов председательствовать постоянно во второй половине года. Это оставляло им всего лишь пять месяцев на организацию работы, поскольку председательство выпадало на августовские каникулы. Испания и Португалия, стремясь всем обеспечить равные условия, предложили после окончания цикла следующий начинать перевернутыми парами. Однако и это не стало удачным решением в связи с расширением Сообщества.

Амстердамский договор ограничил руководство ЕС настоящим и будущим председателями. Со второй половины 1998 г.

<sup>1</sup> Financial Times. 1995. 11–12 March.

<sup>1</sup> The Power-House // The Economist. 1997. 8 March. P. 46.

от алфавитного порядка тоже отказались и постановили непременно включать в председательствующую группу одну из крупных стран.

Термин «тройка», однако, сохранился. Иногда он подразумевает активное участие в принятии решений Высокого представителя по внешней политике и политике безопасности ЕС. Иногда третьим членом «тройки» считают главу Комиссии.

Объем работы постоянного представительства многократно возрастает, когда его страна становится председателем ЕС. В постпредстве еще за год до этого создается «группа страны-председателя». В помощь представительству приезжают чиновники из национальных ведомств.

В течение всего срока председательства постоянный представитель и его заместители председательствуют на всех встречах и заседаниях соответствующего уровня. Задача тех, чья страна председательствует, заключается, прежде всего, в достижении компромиссов и в посредничестве между странами-членами. Они наблюдают за предусмотренным ходом дебатов, следят за тем, чтобы переговорщики полностью владели ситуацией.

Конфигурация, природа коалиций и быстрота, с которой они формируются, зависит от председателя, который может ускорить или замедлить течение переговоров. Итоги работы страны-председателя оцениваются по тому, сколько вопросов было решено и сколько предложений было сделано. Часто страна-председатель стремится не обсуждать «провальный» вопрос, надеясь, что этим займется ее преемник.

Система председательства тоже не лишена недостатков. Поскольку пост председателя ЕС ротируется каждые шесть месяцев, *CFSP* не достает преемственности, необходимой для развития эффективной дипломатии. Более того, зачастую для политических лидеров стран-членов, занимающих в данный момент председательский пост, европейская дипломатия даже не составляет приоритетную задачу их деятельности. К тому же институт председательства, будучи лишенным соответствующей дипломатической структуры, не располагает необходимыми инструментами реализации внешней политики. В период острых кризисов и конфликтов, когда требуется быстрая и твердая реакция, Председатель не всегда может предложить *CFSP* лидерство, необходимое для проведения эффективных дипломатических акций.

Амстердамский договор способствовал решению ряда структурных проблем европейской дипломатии. В частности, он учредил институт специальных представителей ЕС по различным внешнеполитическим направлениям, таким, напри-

мер, как Босния, Ближний Восток, Центральная Африка и т.д.

При Совете министров ЕС существует также Совет министров стран Африки, Карибского бассейна и Тихого океана, а также советы по сотрудничеству между ЕС и Южной Африкой, Алжиром, Египтом, Иорданием, Сирией, Ливаном, а также советы по связям с ассоциированными членами ЕС — Тунисом, Марокко, Израилем, Турцией, Мальтой, Кипром, странами Центральной и Восточной Европы.

Помимо рассмотренного выше права пассивного представительства, ЕС располагает правом активного дипломатического представительства. Это право осуществляется прежде всего Комиссией ЕС. Комиссия в каждой стране ЕС имеет свое представительство<sup>1</sup>. Помимо 15 представительств, располагающихся в столицах стран-членов, в восьми регионах Европы действуют так называемые региональные бюро Комиссии. Задача этих представительств и региональных бюро заключается в том, чтобы проводить в жизнь и отстаивать решения Комиссии и ее политический курс, учитывая в каждом случае интересы того государства или региона, где они аккредитованы.

Представительства Комиссии и региональные бюро являются своего рода рупором ЕС и его наблюдателями, внимательно следящими за тем, что происходит в стране, какие проблемы прежде всего волнуют граждан этой страны. Кроме того, эти представительства служат каналом связи с центральными и местными властями, с политическими партиями, общественными деятелями, профсоюзами, деловыми кругами, с представителями гражданского общества. Они помогают комиссарам Союза в разработке их политики, в проведении их инициатив, в исследовании общественного мнения. Комиссия располагает также в странах-членах сетью информационных центров.

В задачи представительства Комиссии входит организация брифингов в преддверии визита в страну Комиссара или руководителя генерального директората Комиссии, а также подготовка программы этого визита. Представительствам надлежит направлять в Брюссель обзоры средств массовой информации, которые затем рассылаются Комиссарам и высшим чиновникам Комиссии.

<sup>1</sup> До 1989 г. они назывались информационными бюро, в 1989 г. было решено придать им политическое значение.

Представительства Комиссии сотрудничают с имеющимися в каждой стране информационными бюро Европейского парламента. Совместно они организуют визиты государственных и политических деятелей в Брюссель и Страсбург, принимают европейских парламентариев в стране пребывания. Информационные бюро парламента помимо этого знакомят общественность с деятельностью Европейского парламента, обеспечивают контакты с представителями властей, с бизнесменами, руководителями предприятий, представителями университетов, молодежных ассоциаций, профсоюзных организаций. Они также поддерживают отношения со СМИ, неправительственными организациями, представителями европейских движений и организаций. Информационные бюро парламента действуют в тесном контакте с парламентами страны пребывания и с министерскими департаментами, занимающимися проблемами ЕС. И представительства Комиссии и информационные бюро парламента занимаются распространением литературы, знакомящей с деятельностью европейских институтов.

В странах ЕС координация дипломатической деятельности между министерствами иностранных дел и органами Союза осуществляется широкой сетью «корреспондентов», имеющих офисы во всех столицах интегрированной Европы, а также соответствующее бюро в самом Брюсселе. «Корреспонденты» обеспечивают также постоянную связь между национальными центрами и Комиссией, направляя в течение года свыше 20000 зашифрованных сообщений<sup>1</sup>.

Представительства Комиссии за пределами ЕС носят название «делегаций» или «миссий». Они аккредитованы в 124 странах и при международных организациях, в частности, при ООН, ВТО и ОБСЕ. В представительствах занято более 700 функционеров ЕС и около 1600 работающих по контракту местных жителей<sup>2</sup>.

Статья «J.10» Амстердамского договора определяет основные задачи всех дипломатических представительств следующим образом: дипломатические и консульские миссии государств-членов и делегации Комиссии в третьих странах и на международных конференциях, а также их представители в международных организациях призваны кооперировать свои

действия, обеспечивая достижение совместных позиций и принятия совместных мер в соответствии с решениями Совета. Им вменяется в обязанность обмениваться информацией и вырабатывать совместные акции. Они также должны содействовать защите граждан стран ЕС, не представленных в данной третьей стране.

Представительства стран, являющихся членами Совета Безопасности ООН, должны сотрудничать и в полном объеме информировать представительства других стран — членов ЕС. Постоянные члены Совета Безопасности, исполняя свои функции, будут обеспечивать защиту позиций и интересов ЕС, если это не будет противоречить положениям Устава ООН. Традиционная ответственность посольств в странах-членах в большей или меньшей степени переложена на европейские институты, на дипломатов и служащих различных департаментов Совета министров.

По замыслу авторов договора, такая система должна способствовать снижению возникающей по поводу событий в третьих государствах напряженности в отношениях и укрепить солидарность и взаимопонимание между самими государствами-членами.

На европейском саммите в Хельсинки в декабре 1999 г. была поставлена задача изучить наиболее эффективные способы и средства использования сети посольств стран-членов ЕС и делегаций Комиссии в целях усиления роли ЕС в международной политике.

Система, позволяющая проводить линию ЕС в третьих странах, представляется достаточно сложной. Послы стран ЕС в известной мере координируют свою деятельность с делегацией Комиссии, представленной в той или иной стране. Однако непосредственно внешнеполитическую линию ЕС проводят послы государств, входящих на каждый данный момент в «тройку»<sup>1</sup>, руководящую на протяжении полугода деятельностью Совета ЕС, а также органами, осуществляющими всю подготовительную работу (COREPER, рабочие группы и т.д.).

<sup>1</sup> После Амстердама «тройкой» стали называть руководящую группу, состоящую из представителя председательствующего на данный момент в ЕС государства и Генерального секретаря Совета ЕС — Высокого представителя CFSP, взаимодействующего с Комиссией. К работе этой группы может подключаться представитель государства, которое будет осуществлять председательские функции в ЕС в последующие шесть месяцев. <http://www.ue.eu.int/cfsp>

<sup>1</sup> Spence D. Foreign Ministries in National and European Context // B.Hocking (ed). Foreign Ministries. Change and Adaptation. London. 1999. P. 258.

<sup>2</sup> Representations of the European Commission. <http://www.europe.eu.int/>.



Таким образом, главы делегаций Комиссии через «тройку» постоянно вовлечены в проведение политики ЕС. Послы других стран ЕС непосредственно участвуют в реализации политики «тройки» в среднем на протяжении восемнадцати месяцев в течение семи с половиной лет. Иногда этот период участия в политике «тройки» может составить более восемнадцати месяцев, так как некоторые страны ЕС, не имеющие послов в данной стране, могут поручить представительство своих интересов одной из стран ЕС.

Следовательно, только глава делегации Комиссии, в условиях регулярно изменяющейся конфигурации руководства ЕС, является постоянной фигурой, представляющей интересы Союза. Отмечают, правда, что нередко посольства европейских стран все еще не соглашаются видеть в делегации Комиссии равноправного дипломатического партнера.

Деятельность постоянных представительств оказывает существенное влияние на работу интеграционных институтов. В свою очередь отмечается и обратное влияние интеграционных структур на дипломатическую службу. Дело в том, что раньше согласование позиций, как правило, осуществлялось создаваемыми *ad hoc* межправительственными рабочими группами, которые действовали под руководством глав соответствующих департаментов министерств иностранных дел. Теперь же центр дипломатической активности переместился в Брюссель, что увеличивает возможность ЕС оказывать значительное влияние на политику государств-членов через аккредитованных при нем дипломатов<sup>1</sup>.

В силу этих обстоятельств роль двусторонних представительств представляется в ином свете. Так, уже в начале 80-х годов известный итальянский дипломат и в то время посол в Великобритании Роберто Луччи даже позволил себе усомниться в целесообразности своего пребывания в этой стране. Всякий раз, когда он обращался к британскому министру иностранных дел с каким-либо вопросом, то в ответ неизменно слышал одну и ту же фразу — «вопрос находится в компетенции Брюсселя»<sup>2</sup>.

Все это составляет некий новый контекст, в котором разворачивается традиционная двусторонняя дипломатия, благо-

даря чему двусторонние отношения между государствами-членами развиваются в отличие от прошлого по другим направлениям.

В известной степени это напоминает практику городов Ганзейского союза. Еще в XIX в. Бремен, Гамбург и Любек совместно содержали министров-резидентов в Берлине, Копенгагене, Лондоне и Париже. Известный знаток истории дипломатии А. Ватсон остроумно сравнивает европейских послов, которые аккредитованы в странах ЕС, с посланниками германских правителей конца XIX в. Несмотря на произошедшее объединение Германии, эти правители упорно продолжали обмениваться дипломатическими представителями. Такова была дань протокольной символике бывшего суверенитета. Правда, вряд ли такой обмен может считаться признаком подлинной дипломатии<sup>1</sup>.

В этих условиях сама традиционная дипломатия приобретает новые оттенки. Бывший министр обороны Дании однажды заметил, что шведские, австрийские и финские дипломаты, чьи страны лишь недавно стали членами Союза, значительно отличаются от дипломатов стран, чье пребывание в объединенной Европе насчитывает не один десяток лет<sup>2</sup>.

Различные национальные ведомства стран-членов установили прямые отношения с генеральными директоратами Комиссии ЕС. Это вынудило министерства иностранных дел, стремящиеся сохранить за собой роль главного координатора, наладить самые тесные контакты со своими внутренними ведомствами, выходящими на внешние связи. Это позволило построить гораздо более интегрированную систему менеджмента в вопросах международной деятельности, чем та, которую пытаются создать внешнеполитические ведомства других стран.

Ежедневная координирующая деятельность министерств иностранных дел состоит в отслеживании обмена, происходящего между ведомствами и Брюсселем. Соответствующие департаменты министерства в своей ежедневной работе занимаются распространением поступающей из ЕС информации, пытаются стать неизменным участником контактов между внутренними ведомствами и своим постоянным представи-

<sup>1</sup> Hayes-Renshaw F., Lequesne Ch. and Lopez P. M. The Permanent Representations of Member States to the European Communities // Journal of Common Market Studies. 1989. V. 28. No 2. December. P. 119—137.

<sup>2</sup> Serra E. La diplomazia in Italia. Milano, 1984. P. 210.

<sup>1</sup> Watson A. Diplomacy. The Dialogue between States. London: Routledge, 1982. P. 147.

<sup>2</sup> Jorgensen K.E. Modern European Diplomacy: A Research Agenda. DSP. Discussion Papers. Leicester: Centre for the Study of Diplomacy. 1997. P. 7.



тельством в Брюсселе (что не всегда удается, поскольку представительство в основном состоит из чиновников внутренних ведомств), организуют консультации между участниками внешних сношений (обычно там, где существуют коалиционные правительства, межпартийные разногласия затрудняют процесс выработки согласованной политики), осуществляют подготовку к межправительственным конференциям, мобилизуют ресурсы для управления кризисными ситуациями.

Европейские министерства иностранных дел вынуждены также активно заниматься лоббированием не только членом Комиссии, но и представителей своих национальных ведомств. По образному выражению Д.Спенса, потенциально все министерства стран — членом ЕС могут превратиться в своего рода «лопасти европейского мельничного колеса»<sup>1</sup>.

Известная унификация структур, профессиональной подготовки, методов ведения внешней политики позволила европейским внешнеполитическим ведомствам перейти к найму на работу в посольствах жителей страны пребывания не только в качестве административно-технического персонала, но и замещение ими дипломатических должностей. Так, в Париже говорят о возможности доверить иностранцам такие традиционно дипломатические функции, как связь посольств со средствами массовой информации.

Между странами — членами ЕС широко распространен опыт обмена кадрами, регулярно проводящийся внешнеполитическими ведомствами Англии, Нидерландов, ФРГ и др. Например, французские дипломаты направляются на длительные сроки от одного года до двух лет в Министерство иностранных дел ФРГ, в различных подразделениях которого они работают вместе со своими немецкими коллегами. В ряде случаев, например, в британском Форин офис, пройти стажировку в зарубежной администрации получают возможность слушатели Национальной школы администрации.

Еврокомиссия предлагает придать динамику не только кадровым обменам между институтами ЕС, но и между национальными администрациями стран-членом. В том же духе намерен действовать Совет Европы, наладить взаимодействие в этой области с ОБСЕ, ООН и другими международными организациями, в том числе и неправительственными.

<sup>1</sup> Spence D. Foreign Ministries in National and European Context. Op. cit. P. 251.

В свое время в Европейском союзе были озвучены достаточно фантастичные проекты, предполагающие создание единого Министерства иностранных дел ЕС, что позволило бы направлять в третьи страны единое посольство, способное заменить многочисленные посольства всех стран-членом<sup>1</sup>. Правда, раздавались и менее радикальные предложения равномерно распределить обязанности между представительствами стран ЕС, когда посольство одной страны берет на себя лишь проблемы экономического сотрудничества, другой — консульские функции и т.д. В Форин офис обсуждается вопрос о слиянии консульских служб стран — членом ЕС. Не исключается возможность прислушаться к настоятельным советам Министерства финансов и закрыть некоторое число консульств, заменив их горячей телефонной линией, связывающей нуждающихся в консульских услугах с чиновниками в Лондоне<sup>2</sup>.

В одобренном Европейским парламентом в июне 1997 г. докладе Спенсера содержится предложение «дать возможность странам — членам ЕС использовать в качестве представителя своих собственных интересов в тех третьих странах, где у них нет посольства, делегацию Комиссии»<sup>3</sup>.

В других европейских форумах высказывалась также идея совместно приобретать или арендовать здания для посольств, причем в этом могли бы участвовать не только европейские страны, но и делегации Комиссии.

Любопытно, что уже сегодня в Алма-Ате и Минске представительства Великобритании, Франции и Германии располагаются в одном здании. В Намибию и Танзанию направлены совместные представительства Северных стран Европы. Однако следует отметить, что, например, Великобритания, имеющая значительные экономические и финансовые интересы в Нигерии, отказалась размещать свое посольство совместно с партнерами по ЕС в общем здании.

Еще не так давно имели хождение радужные проекты создания совместных посольств стран ЕС и, в частности, франко-германских миссий. Однако последовавшее реше-

<sup>1</sup> Soldatos P. La Théorie et la Politique Étrangère et sa pertinence pour l'étude des relations extérieures des Communautés européennes // Études Internationales. 1978. 1 mars.

<sup>2</sup> Kampfner J. Call to Share Consular Task? // Financial Times. 1999. 2 February.

<sup>3</sup> Le parlement européen se prononce en faveur de la création d'une diplomatie commune. <http://www.radicalparty.org/humanrights>.

ние высшего органа административной юстиции Франции (Госсовета) о недопустимости создания совместных дипломатических представительств закрыло такую перспективу. Правда, пока еще речь может идти о совместной аренде помещений.

Некоторые эксперты предлагают европейцам последовать примеру латиноамериканских стран. Известно, что Колумбия, Мексика и Перу имеют несколько совместных посольств в третьих странах, причем раз в год послом становится по очереди представитель одной из этих трех латиноамериканских государств. Во всяком случае, в европейских зарубежных представительствах все более широкое распространение получает система совместного использования не только помещений дипломатического представительства, но и оздоровительных комплексов, транспорта, школ, коммуникаций, систем связи и персонала.

На практике взаимно согласованные действия дипломатов стран ЕС чаще всего осуществляются с использованием инструментов национальной политики, путем совместных действий посольств различных стран и делегаций ЕС, или же исключительно дипломатическими структурами ЕС. Национальная дипломатия при этом остается центральной, поскольку общее измерение дипломатии *CFSP* на практике получило лишь ограниченное развитие. Не случайно идея систематического сотрудничества отталкивается от метода взаимной информации и двусторонних/многосторонних консультаций<sup>1</sup>.

Обмен информацией и консультации в целом стали гораздо более интенсивными, чем до Маастрихта. Такие политические проблемы, как, например, развитие африканских стран, раньше не входили в область Европейского политического сотрудничества. Теперь они постоянно стоят на повестке дня ЕС. Систематическое сотрудничество в рамках *CFSP* все чаще создает широкую основу для действий, связанных с событиями во внешнем мире. В результате *CFSP* в большей степени, чем раньше признана всеми странами-членами как важная и неотъемлемая часть выработки ежедневных политических решений.

В то же время когда назревает серьезный международный кризис или речь идет о чрезвычайно чувствительных пробле-

мах внешней политики, ЕС зачастую не оставляет почти никаких следов в качестве дипломатического актора.

Эффективность дипломатии *CFSP* на международных конференциях или переговорах снижается, поскольку ЕС должна затратить слишком много времени на внутренние консультации и согласования, на выработку общих позиций, на формулирование совместных заявлений. В результате остается слишком мало времени на существенные дипломатические акции, иными словами — на плодотворные контакты с представителями третьих стран, на интенсивные переговоры, на попытки убедить других акторов в правильности своей политической линии.

В 1995 г. Европарламент одобрил идею учреждения «Центра политического планирования и раннего предупреждения конфликтов». Центр должен ликвидировать две главные слабости превентивной дипломатии ЕС, неадекватный анализ и планирование акций. Необходимо, по решению Амстердамской конференции ЕС (1997), мониторинг, выявление возможных очагов напряженности, сбор, классификация информации, анализ рисков и планирование вероятных сценариев событий, направление политическим лидерам аналитических докладов и предложения оптимального решения. Создатели центра ограничивают сферу его деятельности исключительно превентивной дипломатией.

Амстердамский договор еще теснее связал *CFSP* с идеей реализации общей оборонной политики. На этой основе получили развитие более тесные формальные отношения с Западноевропейским союзом, предполагающие его включение в ЕС и использование его операционных возможностей в гуманитарных акциях, в акциях по поддержанию мира (*peace-keeping*), в управлении кризисными ситуациями и установлении мира (*peace-making*), в рамках решений, принятых в Питерсберге (так называемый *Petersberg task*).

На Кельнском Европейском совете в июне 1999 г. было решено, что Союз должен быть способен вести автономные действия, поддержанные соответствующими военными силами, иметь средства принятия решений об использовании этой военной силы и быть готовым реагировать на международные кризисы. Страны-члены заявили о своей приверженности дальнейшему развитию более эффективных европейских военных сил, которые основываются на существующих национальных, двусторонних и многосторонних силах. Это указывает на явный поворот ЕС от организации, в которой оборона и военная интеграция встречали явное сопротивление со сто-

<sup>1</sup> Soetendorp B. Foreign Policy in the European Union: History, Theory and Practice. London, 1999.

роны многих политических сил, к организации с явно выраженным военным компонентом.

Таким образом было положено начало *CESDP* (общей европейской политики безопасности и обороны). Последовавшее решение Хельсинского Европейского совета в декабре 1999 г. реализовать это на практике в течение последующих шести месяцев воплотились в конкретные предложения. Европейский совет в Фейра от июня 2000 г. определил, что к 2003 г. страны-члены будут в состоянии за 60 дней развернуть военные силы до 60 000 человек, способные в полном объеме выполнять «*Petersberg tasks*» (новое название — *Headline Goal Targets*). Кроме того, они смогут выдвинуть до 5000 полицейских для выполнения международных миссий, призванных воспрепятствовать возникновению и эскалации кризисов, и для проведения операций по управлению кризисом (развертывание контингента в 1000 полицейских в течение 30 дней)<sup>1</sup>.

Начались переговоры с НАТО о допуске ЕС к натовским структурам. В ноябре 2000 г. в ходе конференции *Capability Commitment Conference* страны-члены сделали первые шаги на пути совместного достижения *Headline Goal Targets*.

Как отмечают представители ЗЕС, реализация этих целей потребует времени и немалых финансовых затрат, поскольку предстоит преодолеть значительные препятствия. Речь идет, например, о недостатке авиотранспортных средств и спутниковых средств слежения<sup>2</sup>.

Европейский саммит в Кёльне в русле дальнейшей институционализации единой внешней политики и политики безопасности принял решение о создании Комитета по вопросам политики и безопасности. Во исполнение этого решения в Брюссель направились компетентные чиновники в ранге послов, призванные оказывать немаловажное влияние на дипломатию стран ЕС.

Созданный параллельно Комитет по военным вопросам, состоящий из военных делегаций министерств обороны, был призван дать вышеозначенному Комитету соответствующие ре-

<sup>1</sup> Presidency Conclusions. Feira European Council. 2000. 19–20 June. P. 2. Annex I. P. 1–23.; A. Missiroli. European Security and Defense: The Case for Setting «Convergence Criteria» // *European Foreign Affairs Review*. 1999. V. 4. № 4. P. 485–500.

<sup>2</sup> WEU Council of Ministers. Audit of assets and capabilities for crisis management operations. Luxembourg, 1999. 23 November.

комендации. В рамках Сообщества создаются также Генеральный штаб и научно-исследовательский центр по вопросам безопасности<sup>1</sup>. Таков еще один шаг на пути к сосредоточению руководства единой европейской внешней и военной политикой в Брюсселе.

Но даже если ЕС в течение нескольких лет и успеет нарастить свой военный потенциал, полагает брюссельский исследователь интеграционных процессов С.Кёкелэйре, страны-члены, по всей вероятности, не сумеют преодолеть значительные расхождения во мнениях в подходе к конкретным кризисам и конфликтам, в результате чего использование военной силы остается весьма проблематичным по политическим причинам.

В последнее время появился ряд исследований, затрагивающих еще один аспект европейской дипломатии<sup>2</sup>. Авторы этих исследований утверждают, что изучение дипломатии ЕС только через призму *CFSP* не дает полной картины.

*CFSP* представляет собой второй «столп» интеграции. Рассматривая дипломатию ЕС в контексте *CFSP*, можно составить представление о том, в какой мере и каким образом ЕС в состоянии проводить традиционную дипломатию в качестве особого международного актора. К тому же, по мнению ряда западноевропейских исследователей, с научной точки зрения было бы весьма соблазнительно проникнуть в механизм характерных особенностей так называемой «пост-территориальной дипломатии», реализуемой новым актором международных отношений.

Заместим, однако, что суть европейской внешней политики не ограничивается *CFSP*. Следует иметь в виду фактор «внутренней дипломатии», которая сосредоточена на развитии двусторонних отношений между странами-членами. Исторически именно внутренняя дипломатия определяла процесс интеграции и вплоть до сегодняшнего дня не утратила своей стержневой важности. Надо помнить также о том, что дипломатия ЕС одновременно является и инструментом национальной дипломатии, направленной на оптимизацию двусторонних отношений.

<sup>1</sup> <http://www.europe.eu.int>.

<sup>2</sup> См., в частности: Rhein E. Besser als ihr Ruf: die EU-Aussenpolitik // *Aussenpolitik*. 1995. V. 51. № 3; Keukeleire S. The European Union as a Diplomatic Actor. Diplomatic Studies Programm. Discussion Papers. Leicester. 2000. № 71.



Французская интеграционная инициатива по учреждению ЕОУС в начале 50-х годов была направлена на снятие остроты во взаимоотношениях между Западной Германией и западно-европейскими соседями. Проблемы внутренней дипломатии были центральным моментом на всех остальных этапах интеграции.

Качественный скачок в интеграционных процессах, произошедший в результате создания Европейского союза и подписания Маастрихтского договора, считает С.Кёкелэйре, был связан с созданием дипломатического инструмента, способного предотвратить негативные последствия объединения Германии и потрясений в Центральной и Восточной Европе.

Таким образом, рассмотрение дипломатии ЕС с точки зрения примата *CFSP* возможно лишь в контексте превращения ЕС в суверенное федеративное государство. Однако специфичность внешней политики ЕС заключается в потенциальных возможностях приобретения качественно иных форм и содержания внешней политики, отличающихся от традиционной политики отдельного суверенного государства.

Интеграция преследовала цель — обеспечить предсказуемость внешней политики каждой из стран, гарантировать взаимную солидарность, позволяющую избежать конфликтов и принудить «подозреваемого» члена вести себя в рамках приличий.

Одним из негативных последствий процесса интеграции для стран-членов явилось ограничение их суверенитета, свободы принимать собственные решения и необходимость подчинения решениям ЕС. Однако эти последствия были уравновешены положительными приобретениями — гораздо большей предсказуемостью стран и возможностью воздействовать на политику других стран, контролируя их поведение и политический курс. Иными словами — благодаря интеграционному процессу двусторонние отношения были вписаны в хорошо структурированный контекст. В то же время продолжала играть свою роль и традиционная национальная дипломатия. В рамках ЕС двусторонняя дипломатия остается основным средством для сколачивания необходимого большинства, достижения консенсуса или компромисса на уровне Совета. Во многом благодаря двусторонней дипломатии происходит примирение зачастую весьма противоречивых позиций стран-членов.

## Концепция структурной внешней политики Сообщества

В рамки европейской внешней политики вписывается и так называемая «структурная внешняя политика», охватывающая различные «столпы» ЕС. В свою очередь структурная внешняя политика вызвала к жизни отличную от традиционной «структурную дипломатию». «Структурная дипломатия» основывается на вырабатываемых Европейским советом стратегических направлениях и системе партнерства ЕС<sup>1</sup>.

Обращает на себя внимание тот факт, что с 1994 г. внимание стран-членов и институтов ЕС переключилось с *CFSP* на выработку «общих стратегических направлений» и «партнерства» в отношении других регионов мира. Реализацией этих внешнеполитических постулатов надлежало заняться институтам всех трех «столпов» ЕС, но, прежде всего, институтам первого «столпа».

Эти тенденции нашли свое отражение в «Заключении», сделанном на основе решений Европейского совета в Мадриде в декабре 1995 года<sup>2</sup>.

В этом «Заключении» *CFSP* было уделено лишь несколько строк, основное же внимание сосредоточилось на стратегических направлениях ЕС и на тематике партнерства. «Заключение» сопровождалось обширными приложениями, чьи заголовки довольно красноречивы:

- Расширение ЕС и отношения со странами Центральной и Восточной Европы;
- Стратегия ЕС в отношении будущих отношений между ЕС и Россией;
- Новое Трансатлантическое направление совместных действий ЕС — США;
- Общие направления сотрудничества между Сообществом и Латинской Америкой;
- Позиция Союза по проблемам отношений Европа — Азия.

Вслед за этим была принята «Барселонская декларация», одобренная в ноябре 1995 г. первой Евро-Средиземноморской

<sup>1</sup> Английский исследователь Р.Лэнгхорн называет эту дипломатию «ассоциированной дипломатией», имеющей дело с другими торговыми блоками и региональными группировками, такими, как African, Caribbean and Pacific group (ACP), ASEAN, UNTAG, WTO, OECD.

<sup>2</sup> Bulletin of the European Union. 1995. № 12. P. 10—59.



конференцией. В конце того же 1995 г. было подписано «Соглашение по торговле и экономическому сотрудничеству между ЕС и МЕРКОСУР», где в качестве цели указывалось достижение политической и экономической ассоциации. Иными словами, документы свидетельствовали о глобализации европейской внешней политики<sup>1</sup>.

Красноречивым подтверждением этого факта стал Амстердамский договор. Формулу общих стратегий он включил также в рамки второго «столпа» в качестве метода достижения целей *CFSP*.

Следует подчеркнуть, что после вступления в силу Амстердамского договора было разработано еще три стратегических направления, по тематике сотрудничества с Россией, Украиной, странами Средиземноморского региона<sup>2</sup>.

В рамках первого «столпа» Совет министров ЕС взаимодействует с тремя поднациональными институтами — Европейской комиссией, Европейским парламентом и Европейским судом. Значительное число решений принимается в Совете большинством голосов. Различия во мнениях или конфликты могут быть урегулированы благодаря посредническим услугам Комиссии или Суда. Система выработки политики и взаимодействия в рамках Совета министров, подготовительную работу для сессий которого проводит COREPER и многочисленные состоящие из чиновников и дипломатов стран-членов рабочие группы, способствует достижению взаимопонимания между государствами. Иными словами — функции национальной дипломатии частично берет на себя механизм ЕС.

В целом дипломатия ЕС нацелена на продвижение долгосрочной политики в отношении различных стран и регионов мира. Научное изучение этой дипломатии базируется на методах, разработанных в исследовании международных отношений и мировой политики. Оценивается наличие военных средств, сильного лидерства, возможностей быстрого и эф-

фективного принятия решений. Не меньшую роль играют такие понятия, как каналы влияния, экономический потенциал, инструменты политической власти<sup>1</sup>.

В данном контексте особое значение приобретает способность актора международной политики выдвинуть такую модель ценностей, государственной идеологии, экономических, правовых и социальных институтов, которая окажется заманчивой и приемлемой для других стран. Так, известные исследователи интеграционных процессов в Европе А.Л.Джордж и Р.О.Кохэн разработали концепцию интересов, которая, по их мнению, могла бы способствовать преодолению эгоизма и позволила бы всем участникам процесса извлечь выгоду из взаимодействия<sup>2</sup>.

Применительно к ЕС и его внешнеполитическому направлению суть этой концепции сводится к тому, что политика государства не должна основываться только на собственных интересах. Учет интересов партнера в конечном итоге приводит к выработке «коллективной заинтересованности» участников международных отношений. В результате выигрывают как отдельные государства, так и интеграционное объединение в целом. При этом А.Л.Джордж и Р.О.Кохэн предупреждают, что попытки извлечения немедленной выгоды достаточно близоруки, ибо, пожертвовав чем-то сегодня, в будущем приобретешь гораздо больше.

В связи с тем, что данная категория интересов требует тщательного анализа, выявить и просчитать их представляется довольно затруднительно, тем более, что политика, основанная на этих интересах, как правило, не дает скорой отдачи. Таким образом, структурная внешняя политика ЕС в большинстве случаев явно недооценивается как со стороны политических лидеров, так и прессы и общественного мнения.

Вместе с тем, именно стратегические направления преследуют цель создания благоприятной среды внутри ЕС и в странах и регионах — партнерах ЕС по международным отношениям. Речь идет об укреплении демократических ин-

<sup>1</sup> Van Dijk P. and Faber G. (eds). The External Economic Dimension of the EU. The Hague: Kluwer Law International, 2000; Edwards G. and Regelsberger El. (eds). The External Relations of the EU. London. 2001.

<sup>2</sup> Common Strategy of the European Union on Russia of 4 June 1999. Presidency Conclusions. Cologne. European Council. 1999. 3—4 June. Annex II. P. 14—31; European Council Strategy on Ukraine. Presidency Conclusions. Helsinki European Council. 1999. 10—11 December. Annex V. P. 30—44; Common Strategy of the European Union on the Mediterranean Region. Presidency Conclusions. Feira European Council. 2000. 19—20 June. Annex V. P. 33—43.

<sup>1</sup> Nye S. Soft Power // Foreign Policy. 1990. № 80; Ikenberry G.J., Kupchan Ch.A. Socialisation and Hegemonic Power // International Organization. 1999. V. 44 № 3. P. 293—315; Friedberg A.L. The Future of American Power // Political Science Quarterly. 1994. № 1. P. 9—22.

<sup>2</sup> George A.L., Keohane R.O. The Concept of National Interests: Uses and Limitation // George A.L. Presidential Decision-making in Foreign Policy: The Effective Use of Information and Advice. Boulder: Westview Press. 1980. P. 221—230.

ституты, совершенствовании системы управления, соблюдении прав человека, мирном разрешении конфликтов, региональной политической и экономической кооперации и интеграции и т.д.

Важной частью этой политики является поддержка политических и экономических реформ и экономического развития как необходимого условия достижения стабильности. Структурная внешняя политика должна осуществляться в рамках диалога и сотрудничества с третьими странами и регионами.

По контрасту с традиционной внешней политикой структурная внешняя политика не преследует цели добиваться незамедлительной реакции на внезапные изменения на внешней арене, она направлена на достижение долгосрочных целей путем всеобъемлющих долгосрочных инициатив. Сложный и медлительный характер выработки решений в данном контексте не препятствует политическому процессу.

Преследуя цель реорганизации и реструктуризации внешней среды, структурная внешняя политика обрела, подобно внутренней политике ЕС, характер нормотворческой деятельности.

Структурная внешняя политика формирует специфическую «структурную дипломатию», которая отличается от традиционной своим инструментарием, набором акторов и политическим механизмом. Процесс обмена идеями, переговоры, убеждение, поддержка, давление и иные формы коммуникации между ЕС и третьими странами гораздо более распространены в рамках структурной внешней политики, нежели в традиционной внешней политике.

Определяющим фактором структурной дипломатии ЕС является ее возрастающая зависимость от экономического и финансового инструментария первого «столпа». Фактически структурная дипломатия инкорпорирована в различные программы помощи и фонды ЕС (*PHARE* — для Центральной и Восточной Европы, *TACIS* — для бывших республик СССР, *MEDA* — для Средиземноморского региона, *EDF* — для стран — участников Ломейской конвенции, особенно для африканских стран).

Структурная дипломатия проявляется также в различных соглашениях об ассоциации и торговле с третьими странами и регионами, включая программы помощи и сотрудничества в области сельского хозяйства, промышленности, технологий, энергетических ресурсов, транспорта, окружающей среды, регионального развития, образования, здравоохранения и т.д.

Следовательно, в этих соглашениях предусмотрены также положения о возможных санкциях и прекращении действия этих программ.

Финансово-экономические средства, имеющиеся в арсенале структурной внешней политики, могут быть направлены как на поддержку развития, так и на финансирование политических и организационных преобразований. Например, проведение свободных выборов, реформы судебной системы, создания институтов защиты прав этнических меньшинств, тренировку полицейских подразделений. При этом главным инструментом структурной дипломатии остается политический диалог, в рамках которого и обретают решение все эти вопросы<sup>1</sup>.

Центральную роль в расширенном политическом диалоге играют дипломатические структуры ЕС. В своей деятельности они, прежде всего, опираются на Комиссию, которая отвечает за экономические и финансовые инструменты, оказывая поддержку различным программам помощи и соглашениям с третьими странами и регионами. Расширение программ помощи, сотрудничества и диалога привело к тому, что все большее число Генеральных директоратов Комиссии (*DG's*) принимают участие в структурной внешней политике, а это в свою очередь порождает проблемы координации и взаимодействия. Акторами этой политики становятся также структуры Совета министров, различные неправительственные организации, представители гражданского общества, профсоюзы, промышленные ассоциации, исследовательские центры. Задача Комиссии и Совета министров состоит в координации этой деятельности.

Чрезвычайно важно и то, что структурная дипломатия не становится конкурентом национальной дипломатии — в этом ее характерное отличие от *CFSP*. Более того, структурная дипломатия ЕС даст возможность странам, имеющим определенные амбиции и лишенным необходимых для этого средств, попытаться достичь реализации целей, недостижимых на национальной основе или через сотрудничество с международными организациями.

В то же время, считает С.Кёкелэйре, не могут дать стоящего результата попытки ЕС способствовать проведению в за-

<sup>1</sup> T. de Wilde d'Estmael. La dimension politique des relations économiques extérieures de la Communauté européenne — Sanctions et incitants économiques comme moyens de politique étrangère. Bruxelles, 1998.

интересованных странах структурных экономических реформ, игнорируя при этом проблему задолженности, равно как и попытки добиться мирного разрешения конфликтов, при вполне терпимом отношении к европейскому экспорту оружия в различные регионы мира. Иными словами — голландский ученый критикует механическое перенесение европейских политических, экономических, социальных принципов в другие регионы мира, не удостоверившись предварительно, а есть ли в этих странах основа для проведения тех или иных реформ?

Не следует также забывать и о том, что перенос принятия решений в наднациональные институты вызывает в общественном мнении стран — членов ЕС падение интереса к интеграционным процессам вообще. Многие исследователи подчеркивают отчуждение между населением европейских стран и «евробюрократией»<sup>1</sup>.

Кстати, на это указывает все более низкий процент избирателей, участвующих в прямых выборах в Европейский парламент. Так, например, в Италии в 1979 г. этот показатель «зашкаливал», достигая 90%, однако в 1999 г. в той же Италии к урнам пришла уже только лишь половина избирателей. В том же 1999 г. во Франции впервые за весь период европейских выборов приняло участие лишь 47,5% избирателей. В Португалии была зафиксирована самая низкая для этой страны явка, своего рода негативный национальный рекорд — всего 40% граждан, имеющих право голоса. В Великобритании эта цифра составила 23%. В Финляндии, только что вступившей в ЕС, интерес к европейским выборам проявили 30,1% избирателей<sup>2</sup>.

Внимательные политологи с обеспокоенностью отмечают, что на фоне прежних показателей, когда к скорейшему достижению единства Европы стремились самые широкие слои общественности, «этот идеал в основном является достоянием политической элиты, ибо большинство европейцев относится к Европейскому союзу с изрядной долей цинизма и даже неприязни»<sup>3</sup>.

Этого не скрывают и политики. Глава Европейской комиссии Р.Проди пришел к следующему выводу: «Сложилась па-

ралоксальная ситуация. Объединенная Европа обеспечила нам полвека мира и безопасности на территории, где в течение веков не прекращались конфликты и войны. Европейское единство обеспечило нам беспрецедентный уровень благосостояния. В то же время европейцы испытывают разочарование и тревогу. Они более не доверяют европейским институтам. Борьба с безработицей, по их мнению, ведется слишком медленно. Перспективы расширения ЕС вызывают у общественности не только надежду на стабильность и прогресс, но и страх перед Европой, лишенной своей идентичности и границ»<sup>1</sup>.

Бывший премьер Испании Филипе Гонсалес достаточно решительно утверждает, что «люди больше не намерены выносить давление громоздкой бюрократии», а президент Франции Жак Ширак заявляет: «Мы хотим, чтобы Европа стала ближе к своим гражданам. Сегодня же для многих европейцев она является несколько абстрактным понятием, слишком далеким от их насущных нужд»<sup>2</sup>.

В ходе работы над Конституцией Европейского союза, начавшейся в 2002 г., была принята во внимание необходимость серьезного реформирования европейских институтов, идущего по пути деволюции, то есть иными словами — максимальной децентрализации. Как заявил Р.Проди, «пришло время осознать, что Европа управляется не только европейскими институтами, но и национальными, региональными, местными властями, а также гражданским обществом»<sup>3</sup>.

В настоящее время ЕС является одним из основных партнеров России в мировой политике и экономике. Договорно-правовой базой сотрудничества стало широкомасштабное Соглашение о партнерстве и сотрудничестве (СПС) Россия — ЕС, подписанное 24 июня 1994 г. и вступившее в силу 1 декабря 1997 г. СПС предусматривает развитие углубленных партнерских отношений в политической, экономической, торгово-финансовой, правовой, гуманитарной и культурной областях.

<sup>1</sup> Prodi R. President of the European Commission 2000—2005: Shaping the New Europe. European Parliament, Strasbourg, 2000. 15 February.

<sup>2</sup> Gonzalez F. European Union and Globalization // Foreign Policy. 1999. Summer. P. 7—9; Discours du Président Jacques Chirac devant le Bundestag allemand. 2000. 27 juin. Présidence de la République. <http://www.pre/page-dossier6.htm>.

<sup>3</sup> Prodi R. Op. cit.

<sup>1</sup> См.: Gonzalez F. European Union and Globalization // Foreign Policy 1999. Summer.

<sup>2</sup> Elezioni per il Parlamento europeo // Il Sole 24 ore. 1999. 14 giugno.

<sup>3</sup> Dale R. A Fading Grand Design for Europe // International Herald Tribune. 1997. 10 January.

В соответствии с СПС учрежден механизм политического и дипломатического взаимодействия. Ключевую роль играют встречи на высшем уровне по формуле «1+2»: президент России — председатель ЕС и председатель Комиссии ЕС. Эти встречи проходят дважды в год поочередно в Москве и столице страны, председательствующей в ЕС. Рабочими органами по реализации СПС являются Совет сотрудничества на уровне членов правительств, Комитет сотрудничества из старших должностных лиц, а также Комитет парламентского сотрудничества. Советом принимаются ежегодные программы сотрудничества по реализации СПС. Постановлением Правительства РФ от 3 марта 1998 г. учреждена Правительственная комиссия РФ по сотрудничеству с ЕС, которая координирует работу российских министерств и ведомств, вовлеченных в партнерство с Евросоюзом.

В 1997 г. были заложены основы диалога в формате: председатель правительства РФ — председатель Комиссии. Министр иностранных дел России ведет переговоры со своими коллегами из 15 стран — членов ЕС в рамках Совета сотрудничества (один раз в год) в ходе сессии ГА ООН в Нью-Йорке, а также с руководящей «тройкой» ЕС. С 1995 г. проводятся также экспертные консультации на уровне МИД России — «тройка» ЕС по актуальным вопросам европейской и мировой политики.

Для обеспечения подобной инфраструктуры сотрудничества в Брюсселе работает постоянное представительство России при ЕС. Возглавляет его постпред РФ в ранге чрезвычайного и полномочного посла, который назначается Указом Президента России. Кадровый состав представительства в основном пополняют сотрудники Министерства иностранных дел, при этом старший дипломатический эшелон включает также представителей некоторых отраслевых ведомств. Предпочтение отдается специалистам с базовым экономическим и техническим образованием.

#### Рекомендуемая литература

1. Зонова Т.В. Дипломатия в условиях европейской интеграции и регионализации // Мир и Россия на пороге XXI в. М., 2001.
2. Зонова Т.В. От Европы государств к Европе регионов? // Полис. 1999. № 5.
3. Keukeleire S. The European Union as a Diplomatic Actor. DSP. Discussion Papers. No. 21. Leicester: Centre for the Study of Diplomacy. 2000.

4. Jørgensen K.E. Modern European Diplomacy: A Research Agenda. DSP. Discussion Papers. No. 21. Leicester: Centre for the Study of Diplomacy. 1997.

5. Spence D. Foreign Ministries in National and European Context // Ed. by Hocking B. Foreign Ministries. Change and Adaptation. London. 1999.

#### Интернет-ресурсы

1. <http://www.eu.int/>
2. <http://www.wcu.int/>
3. <http://www.ue.eu.int/pesc.com/>
4. <http://www.ue.europe/>



## Оглавление

|                                                                                                  |     |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Введение                                                                                         | 5   |
| Дипломатическая служба США.<br><i>Матвеев В.М.</i>                                               | 9   |
| Дипломатическая служба Великобритании.<br><i>Матвеев В.М.</i>                                    | 21  |
| Дипломатическая служба Франции.<br><i>Дубинин Ю.В.</i>                                           | 38  |
| Дипломатическая служба Германии.<br><i>Терехов В.П.</i>                                          | 70  |
| Дипломатическая служба Италии.<br><i>Зонова Т.В.</i>                                             | 103 |
| Дипломатическая служба Испании.<br><i>Богучарский Е.М., Солнцев А.С.</i>                         | 128 |
| Дипломатическая служба Словацкой Республики.<br><i>Эштвайникова М.</i>                           | 151 |
| Дипломатическая служба Японии.<br><i>Галузин М.Ю., Ильшев А.В.</i>                               | 167 |
| Дипломатия Китайской Народной Республики.<br><i>Киреев Г.В., Корсун В.А.</i>                     | 182 |
| Дипломатия Алжира.<br><i>Богучарский М.Е.</i>                                                    | 213 |
| Многосторонняя и коллективная дипломатия<br>Латиноамериканских государств.<br><i>Крылов С.А.</i> | 248 |
| Дипломатическая служба Святого престола.<br><i>Зонова Т.В.</i>                                   | 276 |
| Дипломатические структуры Европейского союза.<br><i>Зонова Т.В.</i>                              | 310 |