

Зонова Татьяна Владимировна

ДИПЛОМАТИЯ. МОДЕЛИ, ФОРМЫ, МЕТОДЫ

Оглавление

Глава 1 ПРОФЕССИЯ ДИПЛОМАТ.....	3
Современные системы повышения квалификации дипломатов	20
Глава 2 СТАНОВЛЕНИЕ СОВРЕМЕННОЙ МОДЕЛИ ДИПЛОМАТИИ.....	28
Дипломатическая служба тоталитарных государств	52
Глава 3 ДИПЛОМАТИЧЕСКАЯ СЛУЖБА ВТОРОЙ ПОЛОВИНЫ XX -	
НАЧАЛА XXI ВЕКА	57
Изменение контекста международных отношений	57
Дипломатические структуры в новых условиях	61
Сравнительный анализ современного состояния дипломатических служб (на примере США, Великобритании, Франции, ФРГ, Италии и России)	63
Новые формы представительских институтов	78
Глава 4 МНОГОСТОРОННЯЯ ДИПЛОМАТИЯ - ГОСУДАРСТВЕННЫЕ И	
НЕПРАВИТЕЛЬСТВЕННЫЕ АКТОРЫ.....	87
Историческая эволюция многосторонней дипломатии	88
Многосторонняя правительственная дипломатия в контексте современных международных отношений	103
Эволюция метода многосторонней дипломатии	105
Этапы становления многосторонней дипломатии	109
Глава 5 ОТКРЫТАЯ И ПУБЛИЧНАЯ ДИПЛОМАТИЯ	129
Концепция открытой дипломатии	129
Концепция публичной дипломатии	140
Глава 6 ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ДИПЛОМАТИЯ	156
Роль экономического фактора в истории дипломатии	156
Экономическая дипломатия как фактор многосторонней дипломатии	161
Акторы экономической дипломатии	164
Экономическое направление в деятельности дипломатических ведомств и представительств	171
Глава 7 ДИПЛОМАТИЯ В УСЛОВИЯХ ЕВРОПЕЙСКОЙ ИНТЕГРАЦИИ И	
РЕГИОНАЛИЗАЦИИ	186
Внешнеполитический механизм Европейского союза	186
Дипломатические институты Европейского союза	191
Активное и пассивное дипломатическое право ЕС	195
Дипломатический протокол Европейского союза	197

Внутренняя дипломатическая служба Европейского союза.....	199
Дипломатия в контексте процессов европейской регионализации	209
Трансграничное и межтерриториальное сотрудничество регионов	210
Субнациональные регионы	215
Теоретические аспекты проблем регионализации	216
Институционализация региональной политики	217
Парадипломатия и представительство регионов при ЕС.....	219
Глава 8 ГУМАНИТАРНЫЕ АСПЕКТЫ ДИПЛОМАТИИ И ФАКТОР РЕЛИГИИ.....	225
Становление гуманитарной дипломатии	225
Конфликты «нового поколения» и фактор религии	231
Опыт дипломатической деятельности Святого престола	234
Глава 9 РОССИЙСКАЯ ДИПЛОМАТИЧЕСКАЯ СЛУЖБА: ИСТОРИЯ И СОВРЕМЕННОСТЬ	256

Глава 1 ПРОФЕССИЯ ДИПЛОМАТ

Дипломатия - институт, имеющий древние корни. История ее эволюции связана с процессами становления государственного устройства, экономическим, духовным и правовым его наполнением. Дипломатия развивается в контексте политической культуры своей страны. В то же время она - институт особый. С одной стороны, дипломатия защищает национальные интересы, с другой - интегрирована в систему международных отношений и мировой политики. История институтов и моделей дипломатии раскрывает перед нами их многообразие, а также вскрывает значительные различия в подходах к практике дипломатической деятельности. Особое значение приобретает дипломатия сегодня, когда мир становится глобальным, а институты глобального управления или еще не сформированы, или переживают кризис.

Вполне очевидно, что дипломатия как искусство коммуникации во все времена усматривала свое главное предназначение в том, чтобы решать спорные вопросы мирным путем - посредством переговоров и договоренностей. Известный исследователь дипломатии Гарольд Никольсон отмечал, что даже древние племена прибегали к дипломатическим переговорам с целью разграничить территории, наладить обмен товарами, объявить войну и заключить мир. Искусство дипломатии существовало в глубокой древности, и по сей день оно живет и развивается.

Однако модели дипломатии являются категорией исторической, на смену одной модели приходят новые. В научных трудах по истории дипломатии показано функционирование дипломатических институтов в древности: в Египте, Ассирии и Персидской монархии, в Индии и Китае. Подробно описана дипломатическая деятельность древнегреческих полисов и Римской империи. Все это - дипломатия, но она представлена разными моделями. Дипломатические модели, сложившиеся в Средние века в Западной Европе, в Византии и в России, имеют немало схожих черт. Однако и между ними существуют различия.

Становление дипломатии в том виде, как мы понимаем ее сейчас, происходит в эпоху Возрождения, в процессе секуляризации средневековых обществ. Именно тогда появляется концепция суверенитета правителя, а теория равновесия сил выступает в качестве нового регулятора системы межгосударственных отношений. Несомненный интерес вызывает переход от средневековой модели дипломатии к современной модели в России и ряде других стран. В целом важно отметить два фактора - это эволюция понятия суверенитета и интерпретация концепции равновесия сил. Именно этими параметрами прежде всего была обусловлена трансформация дипломатических институтов. Исследуя современную модель дипломатии как категорию историческую, нельзя не задуматься над ее вероятной эволюцией под воздействием перемен, происходящих в мировой политике и в международных отношениях, особенностями ее функционирования в условиях глобализации.

В настоящее время многое указывает на то, что изменения на международной арене приобретают весьма радикальный характер. В обстановке глобализации традиционная грань между политикой внешней и внутренней стала постепенно стираться. Невиданная в прошлом возможность стремительных перемещений из одной страны в другую, рост миграционных потоков, электронные средства связи, глобальное телевидение, туризм, ставший одной из самых прибыльных отраслей бизнеса, - все это способствует все более плотному переплетению различных интересов и целей. Современная дипломатия, по существу, занимается коренными вопросами национальной жизни - от обеспечения безопасности в ее современном, «глобальном» прочтении до вопросов качества жизни, включая сохранение и создание рабочих мест.

Когда-то известный французский дипломат Жюль Камбон вопрошал: «Демократия всегда будет нуждаться в послах и министрах, однако неизвестно, будет ли она нуждаться в дипломатах?» Развитие ситуации на мировой арене подсказывает ответ. Крах прежнего мирового порядка подрывает стабильность и порождает все новые и новые конфликты. На первый план выходят глобальные вызовы и угрозы: международный терроризм, трансграничная преступность и наркотрафик, незаконная миграция, глобальная бедность и изменение климата. Страны подвергаются прессингу жестких экономических правил, обусловленных господствующим трендом развития мировой экономики. Сеть международных отношений приобретает все более плотный и разветвленный характер, овладевая новыми вертикалями и горизонталями. Порой возникает впечатление неразличимости разделительных линий между субнациональными, национальными и интернациональными политическими полями. Остро стоит вопрос о суверенитете, интерпретируемом как ответственность суверенных государств за жизнь, права и свободы граждан своей страны. Варварское обращение с собственными гражданами перестало быть исключительно внутренним делом. Все эти процессы оказывают влияние на дипломатию, структуру внешнеполитических институтов и служб, на персонал, который в них работает.

Сложность мировой политики, столкновения на международной арене различных интересов со всей очевидностью свидетельствуют о том, что ныне как никогда востребованы именно профессиональные дипломаты. Профессионализм необходим прежде всего потому, что суть дипломатии - это умение мирными средствами способствовать предотвращению и разрешению конфликтных ситуаций, не только не поступаясь интересами собственной страны, но и стремясь к гармонизации интересов всех участников мировой политики.

С течением времени профессия дипломата стала одной из самых престижных. Дипломаты обычно были знакомы друг с другом, их объединяли происхождение, воспитание, идеология и культура, и они причисляли себя к элите общества. Послы великих держав были окружены почитанием, к их мнению прислушивались правители. Дипломатическая жизнь отличалась

блеском и нарочитой легкостью. Многие дипломаты, посвящали свободное от основной работы время наукам и искусствам, писали книги, сочиняли музыку, занимались археологическими изысканиями. Все это составляло картину расцвета так называемой классической дипломатии.

Высокой степени развития в этот период достигла и российская дипломатия. Посольский приказ сменила Коллегия иностранных дел, затем Министерство иностранных дел Российской империи. На службу в министерство зачисляли по высочайшему указу. С вновь прибывших бралась «подписка о неразглашении тайн иностранных дел, соблюдении правила не ходить на дворы к чужестранным министрам и никакого с ними обхождения и компании не иметь». Нарушителю установленного порядка грозило не только отрешение от дел, но и «взыскание по всей строгости закона».

Дипломаты, в большинстве своем происходившие из аристократических семей, ощущали себя членами некоего космополитического клуба, объединенными общей системой ценностей, воспитания и образования. Разумеется, сословные традиции, nepoтизм, рекомендации, высокий имущественный ценз, политические симпатии чрезвычайно затрудняли подлинно беспристрастный набор на дипломатическую службу.

В XIX в. повсеместно в Европе стала набирать силу идея национальной идентичности. Распространенная ранее практика найма иностранцев на дипломатическую работу ко второй половине столетия прекратилась почти повсюду. Стало обязательным подданство (гражданство) своей страны для участия в конкурсных экзаменах. Это касалось не только сравнительно монациональных государств, но и многонациональной империи Габсбургов. В России с допетровских времен на дипломатической службе трудилось немалое количество иностранцев. Так, Бисмарку в бытность его послом в Петербурге Александр II предлагал занять высокий пост в российском дипломатическом ведомстве. Существенные изменения в практике подбора и воспитания дипломатических кадров произошли с приходом в Министерство иностранных дел Российской империи князя Горчакова. В соответствии с положениями реформы министерства 1868 г. возможность дипломатической работы и карьеры предусматривалась только для подданных империи.

Обычно в европейских внешнеполитических ведомствах прошедшие конкурс молодые люди (волонтеры в Италии, атташе во Франции, секретари в Великобритании) в течение некоторого времени работали бесплатно. Во французском ведомстве на каждую оплачиваемую вакансию приходилось до ста неоплачиваемых должностей. Ротация между центральной администрацией и зарубежной службой была достаточно редкой, продвижение по службе - чрезвычайно медленным. Похожие проблемы затрудняли совершенствование дипломатической службы и в России. Многие способные молодые люди, не имевшие достаточных средств, вынуждены были оставлять работу в ведомстве. Выплата такой зарплаты для молодых дипломатов, чтобы они могли поддерживать соответствующий профессии образ жизни, планировалась министром-реформатором Александром Петровичем Извольским в начале XX

в. Реформой предусматривалось и внедрение системы обязательной ротации чиновников центрального аппарата, дипломатической и консульской служб, а также выравнивание условий прохождения службы и оплаты труда служащих в министерстве и за границей. Речь шла и об окончательной отмене имущественного ценза для претендентов на дипломатическую службу империи.

После Октябрьской революции 1917 г. российские дипломаты, оказавшиеся в эмиграции в различных странах Европы, Азии и Америки, создали хорошо налаженный, организованный и эффективно действующий механизм постоянной дипломатической переписки. Такая переписка регулировалась «Советом послов», образованным российскими дипломатами в Париже в 1921 г. Материалы, подготовленные «Советом послов», переписка российских дипломатов в эмиграции, их взгляды, оценки и соображения привлекали особое внимание политических деятелей и экспертов по внешней политике.

Советская дипломатия носила идеологический характер. В то же время необходимость считаться с реалиями времени и налаживать отношения с окружающим миром требовала достаточно рациональных подходов. С течением времени во внешнеполитическом ведомстве - сначала в Наркомате, а затем в Министерстве иностранных дел - сформировался квалифицированный кадровый состав. В основном на работу в ведомство приходили выпускники Дипломатической академии и Московского государственного института международных отношений.

В постбиполярный период российская дипломатия стала освобождаться от идеологизированных подходов в формулировании внешнеполитического курса. Изменился механизм выработки внешнеполитического курса и принятия внешнеполитических решений. Противовесом министерству в разработке внешнеполитического курса стала Администрация Президента. Энергично вмешивались в обсуждение проблем внешней политики Государственная дума и ее Комитет по международным делам. Совет безопасности и Совет по внешней политике также вносят свой вклад в выработку внешнеполитического курса.

В МИД Российской Федерации появляется все большее количество департаментов так называемого функционального характера, отражающего реалии современного мира. В частности, созданы структуры, занимающиеся проблемами прав человека, экономической дипломатии, публичной дипломатии, связями с неправительственными организациями, преследующими цель активного вовлечения во внешнеполитический процесс всех сегментов гражданского общества. Ответом на вызовы времени стало учреждение новых департаментов по проблемам Содружества независимых государств, по связям с парламентом, политическими партиями и общественными организациями.

Перечень зарубежных вакансий, за исключением вакансий посла, посланника и поверенного в делах, заблаговременно рассылается по подразделениям министерства. В конкурсном отборе на работу в Министерство иностранных дел теперь могут участвовать выпускники различных высших

учебных заведений из разных городов страны. Условия конкурса публикуются в журнале «Международная жизнь». Одним из условий является знание не менее двух иностранных языков, тщательно проверяется уровень грамотного владения русским языком.

Особенности цивилизационных характеристик той или иной страны предопределили модели, формы и методы их дипломатии.

Исторические обстоятельства создания США сформировали идею особой миссии американского народа. Отцы-основатели Североамериканских Соединенных Штатов говорили о своей стране как об «империи свободы», противопоставляя Новый свет Старому. Отсюда столь характерное для американцев критичное отношение к сложным дипломатическим маневрам и постоянному соперничеству держав европейского континента. В связи с этим конструктивный аспект теории баланса сил, состоящий в том, что безопасность является относительной и может достигаться только в ходе активного международного сотрудничества, политиками США, как правило, игнорировался. Более того, внешнюю политику европейских государств, основанную на балансе сил, зачастую называли грязной и аморальной, а дипломатов Старого Света обвиняли в неприкрытом цинизме. Поэтому учрежденное в 1789 г. внешнеполитическое ведомство - Государственный департамент - долгие годы оставался одним из самых малочисленных. Томас Джефферсон управлял внешней политикой с помощью всего пяти клерков, двух посланников и находящегося на почасовой оплате переводчика.

В Вашингтоне существовала уверенность, будто на мировой арене вполне достаточно консульских учреждений, необходимых для развития торговли. В циркулярах того времени посланникам рекомендуется не прибегать к европейским протокольным церемониям и появляться при дворах в «простых одеждах американского гражданина». Американское общественное мнение подозревало дипломатов в потенциальном предательстве национальных интересов. В стране с укоренившимися популистскими настроениями элитарный характер дипломатической службы воспринимался крайне болезненно. Любопытно, что и по сей день сохраняются отголоски этих настроений. Не так давно группа дипломатов высшего ранга, включавшая бывших государственных секретарей - Уоррена Кристофера, Джорджа Шульца, Колина Пауэлла и Кондолизу Райс, выступила с предложением открыть на Капитолийском холме специальный офис Госдепартамента. Предполагалось, что представитель Госдепа, выдающий конгрессменам заграничные паспорта и визы, «напомнит им, что дипломаты также являются настоящими американцами». При обсуждении этого предложения группа ультра патриотически настроенных конгрессменов и сенаторов горделиво заявила, что они «вообще не нуждаются в заграничных паспортах и не собираются никуда выезжать»

Зарубежные представительства США в течение XIX столетия оставались в руках непрофессионалов. Преобладала так называемая *spoil system*, система, при которой должности глав ряда заграничных миссий распределяются среди

спонсоров победившего президента^{*}. К тому же скудное казенное жалованье дипломатов не позволяло небогатым профессионалам отправляться за рубеж. В 80х годах XIX в. лишь в двенадцати из тридцати американских миссий работали секретари, получающие государственное жалованье. Профессионалы, как правило, не имели достаточных средств, чтобы отправляться за рубеж за свой счет. Тем не менее к началу Первой мировой войны Соединенные Штаты по значительному числу военных и военно-морских атташе при зарубежных миссиях могли сравниться только с Россией.

Европейцы в свою очередь на протяжении десятилетий рассматривали Соединенные Штаты как второразрядную державу. Это нашло свое отражение в «Регламенте» 1815 г., определявшем класс глав дипломатических миссий держав в соответствии с «широтой» и «ограниченностью» сфер интересов. Поэтому первый американский дипломатический представитель в ранге посла появился лишь в самом конце XIX в., когда после испано-американской войны 1898 г. США обрели статус великой державы.

Ко второй половине XIX столетия некоторые изменения в социальном составе чиновников, служащих на дипломатическом поприще, произошли повсеместно. Как отмечает исследователь дипломатии Ричард Лэнгхорн, это объясняется как целенаправленной политикой правительств, так и нежеланием знати отправляться на работу в непрестижные представительства. Аристократы полагали ниже своего достоинства также занятие должностей пресс-атташе или советников по экономике. Повсюду наблюдалось сохранение привилегированного аристократического слоя чиновников, призванных трудиться в центральных ведомствах, и появление массы выходцев из других социальных слоев, которых направляли на работу в непрестижные зарубежные представительства.

Тем не менее кадровая политика дипломатических ведомств постепенно стали меняться. Правительства Франции целенаправленно перестраивали государственные институты в рациональном ключе, поэтому к началу Первой мировой войны на дипломатической службе лиц аристократического происхождения осталось не более восьми процентов. Даже в весьма консервативной Австро-Венгерской империи в последние годы ее существования появились дипломаты незнатного происхождения.

В 1920е годы в Великобритании встал вопрос о прерванной войной реформе по слиянию Форин офис и Зарубежной службы.^{**} Консервативно настроенные чиновники министерства выступали против, утверждая, что их нельзя объединять ввиду того, что внутренняя и зарубежная карьеры требуют от дипломатов различных качеств. В результате слияние служб ограничилось введением общих дипломатических рангов, хотя в дальнейшем ротация между

^{*} Эта система существует и поныне и подвергается серьезной критике.

^{**} В 1968 г. произошло объединение Форин офис с ведомством по делам Содружества, после чего он получил название The Foreign and the Commonwealth Office. Для краткости мы будем употреблять принятое в отечественной литературе название Форин офис.

центром и зарубежными представительствами стала более регулярной.

Упразднение имущественного ценза позволило отчасти демократизировать службу. Число пришедших в дипломатию молодых людей с «итонским образованием», сократилось в 1920х годах в два раза по сравнению с предвоенным периодом. Дипломаты по своему статусу и положению были приравнены к другим чиновникам государственной службы. Как заметил в то время один из высокопоставленных дипломатов, «теперь невозможно исключить из числа претендентов цветных и неверных, ибо все они подданные Великобритании». Весьма скептически отнеслись консерваторы к слиянию консульской и дипломатической карьер. Главным аргументом было то, что консульская работа не оттачивает таких личностных черт, как обходительность, яркая индивидуальность, *savoir-faire*, а именно это необходимо для общения в высшем свете.

Сходные настроения распространились и в итальянском внешнеполитическом ведомстве. Аристократическое происхождение оставалось одним из основных параметров социального состава дипломатов. Правда, в связи с бурными событиями, сопровождавшими Рисорджименто (процесс объединения Италии), ряды дипломатов пополнило большое число политиков и военных.

Демократично настроенные американцы, по словам Артура Шлезингера, привыкли рассматривать профессию дипломата как прибежище «избалованных и манерных мужчин», которые «обожают аристократок, объедаются пирожными и носят цветастые шейные платки». Лига реформы американской гражданской службы разработала положения принятого в 1924 г. «Акта Роджерса» (по имени конгрессмена Джона Роджерса). Этот закон послужил совершенствованию профессиональной дипломатической службы, предполагавшее объединение консульской и дипломатической карьеры, установление твердых окладов в зависимости от ранга, продвижение по службе на основе предыдущих заслуг, введение надбавок в зависимости от места службы и, наконец, обеспечение гарантированной пенсии. Теперь даже совсем не богатый молодой человек мог претендовать на дипломатическую карьеру, надеясь достичь в ней больших высот.

Тем не менее консервативный аппарат Государственного департамента противился назначению консульских работников на дипломатические должности, многие успешные дипломаты не желали выезжать за границу для работы в консульствах. Разумеется, каждый новичок, поступивший на дипломатическую службу, вознамеривался стать послом. Правда, для карьерных дипломатов это было не просто. Послами по прежнему становились только представители высших слоев общества.

В Великобритании вплоть до последней трети XIX в. послы были политическими назначенцами и отзывались на родину при каждой очередной смене правительства. Эта система была распространена и в других европейских странах с парламентской системой. В Российской империи лишь аристократическое происхождение и приближенность к императорскому дому

открывали дорогу к высшей дипломатической должности.

Практика показывает, что даже в тех странах, где принято направлять главой представительства карьерных дипломатов, в моменты радикального изменения политической ситуации возникает насущная потребность в политических назначениях. Это видно на примере истории ряда европейских стран по окончании Второй мировой войны, когда послами стали выдающиеся участники Движения сопротивления.

В те годы министр иностранных дел Италии Карло Сфорца так объяснял настоятельную необходимость время от времени назначать видных политиков на дипломатические посты: «Мы, дипломаты, - сказал он, - являемся своего рода дежурным блюдом, которое постоянно подают на стол, но бывает, что иногда его неплохо сдобрить специями». Во Франции в 1981 г. впервые в послевоенной истории страны послами в Вашингтоне, Риме, Вене, Копенгагене стали не карьерные дипломаты, а политические назначенцы. В Великобритании деятели (некарьерные дипломаты) могут назначаться послами лишь в особых случаях. После краха СССР российские дипломатические представительства возглавили активные участники событий конца 1980х - начала 1990х годов. Так, посол в США В. П. Лукин неизменно подчеркивал, что прибыл в Вашингтон не как карьерный дипломат, а как «представитель молодой российской демократии».

В Италии закон запрещает назначать послами не карьерных дипломатов. Однако в начале 2001 г. в связи с приходом в Фарнезину* в качестве министра иностранных дел *ad interim* премьер-министра С. Берлускони обстановка стала принимать другой оборот. Берлускони высказал вполне определенное намерение заменить карьерных послов представителями мира финансов и бизнеса.

В то же время следует заметить, что такие высшие ранги как, «Посол Франции» или «Посол Италии», присваиваются далеко не всем. Во Франции менее десятка дипломатов удостоились этого ранга, в Италии - чуть более двадцати. Главы большинства представительств этих стран имеют, как правило, ранг полномочного министра и являются послами по должности.

В Соединенных Штатах существовавшая со времени отцов-основателей система *spoil system* (раздача победившим на выборах президентом высших государственных должностей своим сторонникам) в основном сохранилась вплоть до сегодняшнего дня. До сих пор она порождает много нареканий в отношении несоответствия послов-назначенцев занимаемой должности. Размер взноса в избирательную кампанию кандидата в президенты отнюдь не всегда соответствует профессиональной подготовке спонсора или наличию у него способностей к дипломатической работе.

«Акт Роджерса» предусмотрел возможность возглавлять американские представительства за границей и для карьерных дипломатов. Однако в начале 30х годов президент Гувер настоял на предоставлении высших

* Название МИД Италии по месту расположения здания.

государственных должностей, в том числе и должности посла, группе бизнесменов и экспертов по бизнесу, которых он набрал в бытность министром торговли. Этим был создан прецедент для масштабного наступления на дипломатическую службу. О сохранении spoil system свидетельствуют и недавние примеры. Президент Клинтон направил одну свою ближайшую сторонницу послом во Францию. Лесопромышленник из Флориды, в критический момент избирательной кампании поддержавший Буша-младшего весьма значительной суммой, вскоре уехал послом в Париж. Торговец недвижимостью, сделав в республиканскую кассу вклад в размере более 200 млн долл., возглавил американское посольство в Мадриде.

Еще одним ярким примером действия spoil system в 2001 г. стал грандиозный скандал с назначением нового американского посла в Италию. Члены Национальной федерации итало-американцев, влиятельного итальянского лобби в США, были крайне возмущены предложением Госдепартамента направить послом в Рим на смену Томасу Фольетте, члену упомянутой Федерации, некоего Роквелла Шнабеля. Итало-американцы в соответствии с традицией желали видеть послом американца итальянского происхождения. Руководство Госдепартамента было вынуждено уступить и пойти на явное нарушение протокола. Шнабеля, несмотря на уже полученный от итальянского правительства агреман, перенаправили представителем при Европейской комиссии. Приближался саммит «Группы восьми» в Генуе, а место американского посла в Риме по прежнему оставалось вакантным. В связи со скандалом в Конгрессе циркулировало письмо, подписанное 3540 членами республиканской и демократической партий, которые требовали срочно покончить с этим «гротескным и постыдным» эпизодом. Наконец решение было найдено. Возглавлять американское дипломатическое представительство в Риме отправился семидесятилетний миллиардер итальянского происхождения из штата Флорида, прославившийся тем, что израсходовал на избирательную кампанию Буша более полумиллиарда долларов.

Кадровые проблемы американской дипломатии открыто дискутируются. Экспертные комиссии Госдепартамента периодически публикуют доклады по результатам проведенных исследований. В 2000 г. был обнародован весьма витиевато озаглавленный доклад «Война за таланты: сохранить сильный одаренный потенциал». Журнал «American Diplomacy» приводил результаты опросов, проведенных среди служащих департамента. Исследования состояния американской дипломатии и кадровых проблем проводятся также Национальным исследовательским советом и Центром Стимсона. Журнал Foreign Affairs регулярно публикует статьи известных ученых и дипломатов, посвященные этим животрепещущим проблемам.

В частности, именитый американский дипломат Джордж Кеннан полагал, что отрицательные последствия системы spoil system дают о себе знать и в сфере многосторонней дипломатии. Президент или его окружение нередко направляют представлять на международных форумах людей безо всякой специальной дипломатической подготовки. По словам Кеннана,

случается, что никакой ценной информации в Госдепартамент эти люди не поставляют, а с его чиновниками не консультируются. При этом, как правило, они не запрашивают мнение посла, который представляет США в стране проведения многосторонней встречи, ибо американский политический назначенец в качестве представителя на каком-либо форуме далеко не всегда имеет представление обо всем спектре национальных интересов и о политическом курсе, в рамках коего ему предстоит действовать¹.

Таким образом, принятая в Соединенных Штатах система назначений блокирует доступ чиновников внешнеполитического ведомства к значительному числу постов, которые могли бы стать достойным венцом дипломатической карьеры. Политизация дипломатии неуклонно продолжается. Одним из наиболее быстрых путей продвижения на пост посла является работа в Совете по национальной безопасности. При назначении высших дипломатов решающим является голос Белого дома. Однако вряд ли дипломат, не принадлежащий ни к одной партии, может надеяться на получение высокого поста.

Проблемами утверждения в Конгрессе кандидатур карьерных дипломатов на должность посла занимается помощник госсекретаря по вопросам отношений с Конгрессом. Но постоянно проигрывающие дело помощники рискуют потерять доверие начальства. Поэтому, не будучи уверены в одобрении предлагаемой кандидатуры, они идут на «предварительную капитуляцию», заранее заверяя госсекретаря в том, что выдвинутая кандидатура противоречит интересам одного из отделов Госдепа и вряд ли будет утверждена Конгрессом.

Закон гласит, что дипломат, в течение определенного периода времени не получающий повышения, будет уволен. Однако все высшие должности в самом Госдепартаменте и в зарубежной службе уже прочно заняты политическими назначенцами. Раньше дипломат, поступая на службу в возрасте двадцати трех лет, мог рассчитывать на сорок два года карьерного роста вплоть до выхода на пенсию. Теперь для старших дипломатов установлены возрастные ограничения и отменено существовавшее прежде «ограниченное продление карьеры» для высокопрофессиональных и опытных дипломатов, которые так и не смогли добиться повышения. В условиях возрастающей конкуренции фактический срок карьеры сократился до двадцати пяти лет. Поэтому большое число опытных и высококвалифицированных дипломатов вынуждены подавать в отставку. Принимая во внимание специфику профессии, возможности работы после выхода в отставку представляются достаточно проблематичными, особенно если учесть крайне дискриминационный характер рынка труда для людей старше пятидесяти. В силу этих причин дипломатическая карьера в глазах способной молодежи выглядит менее привлекательной. Руководители кадровой службы Госдепартамента были настолько обеспокоены этой тенденцией, что в 1998 г. поручили консалтинговой фирме McKinsey провести исследование проблемы.

В ходе анкетирования выяснилось, что молодые дипломаты испытывают

подавленность в связи с медленным продвижением по службе в сравнении с карьерой сверстников, занятых в частном секторе. Особые нарекания молодых дипломатов вызвало то, что Государственный департамент недостаточно занимается проблемами семейных пар, когда речь идет о работе за границей. Даже само название исследовательского проекта «Война за таланты» в коридорах Госдепартамента переименовали в «войну с талантами». «Мы думали, что поступаем на элитарную службу, - заявляли опрашиваемые, - а столкнулись с косностью и авторитаризмом начальства».

Молодые талантливые дипломаты часто оставляют карьеру ради того, чтобы перейти на работу в более влиятельные и престижные организации, в области так называемой «новой экономики» (New Economy). В 1997 г. глава кадрового отдела зарубежной службы Госдепартамента, выступая перед комиссией Конгресса по национальной безопасности, признал существование проблемы. По его подсчетам, ежегодная убыль дипломатов «по собственному желанию» составила около 20%. Посол Томас Пикеринг сравнил эту ситуацию с периодом вьетнамской войны, когда многие увольнялись в знак протеста против американской внешней политики.

Почти во всех странах предусмотрены конкурсы для желающих попасть на дипломатическую службу.

В США попыткой улучшить кадровую ситуацию стало проведение конкурсных экзаменов не один, а три раза в год, а также сокращение срока ожидания подтверждения о приеме на работу. Ожидание может длиться от шести недель до двух лет. Конкурсант заранее должен определить желаемое направление - политическое, консульское, экономическое, публичная дипломатия, менеджмент. Участвовать в испытаниях имеют право все, «независимо от расы, цвета кожи, происхождения, пола, религии, сексуальной ориентации, политической принадлежности, гражданского состояния, деятельности, проводимой в конституционных рамках»². Особые условия создаются для инвалидов.

Следует отметить, что в Госдепе предусмотрена должность дипломата-консультанта, который призван знакомить студентов, профессионалов и всех желающих с дипломатической работой и требованиями дипломатической карьеры. Дипломат-консультант - это, как правило, посол или карьерный дипломат достаточно высокого ранга. Каждый консультант действует в рамках определенного географического округа США, поэтому его называют diplomat in residence .

Тестирование кандидатов (ими могут быть магистры и бакалавры, а также имеющие определенный опыт работы) проводится в сотнях тест-центров в США и за рубежом. Оно предусматривает выявление знаний по вопросам, связанным с профессией, грамотность, написание одного-двух эссе по заданной теме. Прошедшие первое испытание в течение трех недель должны написать еще шесть эссе, раскрывающих свои личные качества, предыдущий опыт, хобби, занятия спортом и т.д. Необходимо также заручиться рекомендациями, подтверждающими информацию. Прошедшие и это испытание приглашаются

на устный экзамен в Вашингтон или некоторые другие города США. Собеседование по проблемам, отражающим суть дипломатической деятельности, длится целый день.

Практика показывает, однако, что в ряде случаев даже преодолевшие испытания не всегда испытывают стремление оставаться на дипломатической службе. Как правило, они уверены, что в скором времени получат заманчивое предложение поступить на более высокооплачиваемую работу в каком-либо другом государственном учреждении или частной фирме. В США, например, сложилось положение, при котором Госдепартамент тратит огромные средства на проведение три раза в год конкурсных испытаний, а конкуренты - инвестиционные банки, «дотком» компании или же Министерство финансов и торговли - бесплатно получают лучшие кадры. В этой связи заметим, что обычно в Государственном департаменте средняя стартовая зарплата чиновника зарубежной службы составляет немногим более тридцати тысяч долларов. Это меньше, чем, например, зарплата служащего телефонной компании. В ряде стран американский дипломат получает надбавку за тяжелые или опасные условия работы. Она варьируется от 5% в Парагвае до 70% в Багдаде. Работающие в России американские дипломаты получают 15%-ную надбавку³.

Кроме того, по мнению американских экспертов, ситуация усугубляется слишком длительным сроком проверки кандидатов на лояльность. Успешно сдавшие экзамены кандидаты проводили в ожидании окончательного приглашения на работу не менее двух лет. Сейчас этот срок сокращен до 18 месяцев. На протяжении 1990х годов претендентов на сдачу экзаменов для поступления на зарубежную службу становилось все меньше. В 1984 г. в экзаменах приняли участие 28 248 человек, в 1987 - 25 585. В 1990х годах эти показатели значительно снизились. В 1998 г. конкурсантов оказалось лишь 13 482. С целью увеличить число участников устного экзамена проходной балл по результатам письменного экзамена был значительно снижен. В 1981–1986 гг. примерно 20% претендентов допускались к устному экзамену, в 1998 г. более 90% кое-как сдавших письменный экзамен участвовали в устном. При этом многие приходят к выводу, что устный экзамен постепенно превратился в обычный тест на проверку «умственных способностей» (IQ). В итоге молодые дипломаты, принятые на работу, признавались, что не обладают необходимой подготовкой в области внешней политики, дипломатии, экономики и права.

В 2001 г. в испытательных экзаменах приняли участие 12 807 человек, что на 63% превысило показатели 2000 г. Примерно пятьсот соискателей были приняты на работу. В Государственном департаменте эти показатели сочли личной заслугой государственного секретаря Колина Пауэлла, сумевшего добиться выделения средств на широкую пропагандистскую кампанию по разъяснению важности дипломатической работы. Сам Пауэлл неоднократно выступал с этими заявлениями на страницах печати и по телевидению. Однако в дальнейшем он был вынужден признать, что успех кампании отчасти объяснялся и ухудшением экономической конъюнктуры. В этой ситуации

претендентов на более стабильную, чем в частном секторе, государственную службу всегда становится больше. Кроме того, было проведено наращивание численности сотрудников Госдепартамента и зарубежной службы, что позволило многим дипломатам вернуться из-за рубежа для повышения квалификации.

В начале 1990х руководители высших элитарных учебных заведений отмечали, что в выборе карьеры рейтинг зарубежной службы стоял далеко не на первых местах. В связи с чем директор Института Гарримана при Колумбийском университете, заметил, что предпочтение, отдаваемое выпускниками финансовым и коммерческим структурам, Всемирному банку, ряду неправительственных организаций, «в целом отражает снижение роли Госдепартамента во внешней политике»⁴. Правда, в условиях кризиса престиж государственной службы возрос. По данным последних опросов, Госдеп оказался у студентов на 4м месте по привлекательности карьеры⁵.

Аналогичные тенденции прослеживают французы, где подготовка кадров для Кэ д'Орсэ в основном осуществляется ЭНА (Ecole Nationale d'Administration). Это элитарное учебное заведение, призванное обучать людей, уже имеющих высшее образование. Однако в последнее время выпускники ЭНА, имеющие право в зависимости от успеваемости по собственному выбору заполнять имеющиеся вакансии, предпочитают более престижные места работы - Казначейство, президентские структуры, Министерство финансов. В конечном счете Кэ д'Орсэ оказывается для них где-то на тридцатом месте.

Восполнить недостаток кадров в США призвана так называемая альтернативная экзаменационная программа, направленная на привлечение талантливых чиновников, работающих в других федеральных агентствах, их освобождают от письменных испытаний.

Особый кадровый голод испытывают консульские и административные подразделения. По словам генерального консула США в Москве Джеймса Уорлика (2001–2003), большинство молодых дипломатов, а 40% из них имеют образование в области политических наук, в основном хотят работать на политическом, экономическом или пиаровском направлении. В связи с этим было принято решение обязать как минимум год отработать в консульском подразделении каждого поступившего на службу. Многие добровольно принимают решение остаться на консульской службе еще на год, поскольку они удостоверились, что полученные навыки наверняка пригодятся на поприще долгосрочной карьеры.

Кадровики отмечали, что «именно на консульской работе приобретаются самые необходимые дипломату качества. Молодой дипломат обретает способность принимать самостоятельные решения, овладевает иностранными языками, становится пунктуальным, любезным в обращении, проявляет здравомыслие, способность сказать «нет» таким образом, чтобы при этом никого не обидеть, начинает понимать представителей другой культуры, учится выдержке и самодисциплине»⁶.

Перед кадровыми службами Госдепартамента со всей остротой стояла

также проблема представительства национальных меньшинств. Первый посол афроамериканец был назначен на должность в 1949 г. С тех пор число афроамериканцев на дипломатической службе значительно возросло. Так, в начале 1960х годов из 3732 чиновников зарубежной службы только 17 были афроамериканцами, в марте 1999 г. их насчитывалось уже 209 человек. В 2010 г. в Госдепартаменте трудилось 16,3% афроамериканцев, за рубежом - 6,9%. В Африке 11 из 37 представительств США возглавлялись афроамериканцами. В 2001 г. в проводимых государственным департаментом конкурсных экзаменах 31% были представителями этнических меньшинств. Это объяснялось определенными льготами, предоставляемыми им при поступлении на дипломатическую службу. Федеральная программа обеспечения равных возможностей при приеме на работу предусматривает, что американцы азиатского и латино-американского происхождения, индейцы и эскимосы освобождаются от конкурсного письменного экзамена, а в дипломатических учреждениях для них выделяются соответствующие квоты. Самой многочисленной группой конкурсантов в 2001 г. стали афроамериканцы. За ними следовали американцы азиатского происхождения и представители коренного населения Америки. При этом отмечается постоянный рост дипломатов, говорящих по испански. В 2011 г. 11% послов являлись представителями национальных меньшинств⁷.

Правда, в ходе опросов латиноамериканцы, например, жалуются, что им, как правило, выпадает участь работать лишь в «сфере кукарачи» (Cucaracha Circle), так в Государственном департаменте принято язвительно именовать второстепенные по важности страны.

Исторически дипломатическая служба считалась своего рода гражданской армией, сражавшейся с противником на поле переговоров и дипломатических комбинаций.

Как и в армии, участие в этой деятельности женщин не было предусмотрено. Были и исключения из правил. Например, во Франции эпохи Просвещения успешно выполняла дипломатические поручения вдова маршала де Гебриани, в 1918 г. женщина представляла интересы венгерского революционного правительства в Швейцарии. В 1923 г. в Норвегии в качестве полпреда Советской России была аккредитована Александра Коллонтай. На американском дипломатическом поприще четыре представительницы женского пола впервые появилась в двадцатых годах прошлого века. В период с 1930го по 1941 г. среди дипломатов Государственного департамента вообще не было ни одной женщины. В Великобритании женщины-дипломаты появились лишь в 1947 году, в Италии - в 1964. Известно шутливое высказывание бывшего государственного секретаря США Мадлен Олбрайт: «Раньше для женщины, стремящейся донести свою точку зрения на внешнюю политику, существовал один-единственный способ - выйти замуж за дипломата и на приеме пролить чай на ноги посла нелюбимой страны».

Но времена меняются. Во многих армиях мира женщины служат наравне с мужчинами. Женщины стали главами государств, министрами иностранных

дел, даже министрами обороны. В Швеции более половины министров - женщины. Увеличивается число женщин-руководителей и в других странах мира. Неизбежно гендерные изменения происходят в кадровом составе дипломатических служб. Впервые в США женщина была назначена послом в 1953 г. В 1971 г. там отменили закон, в соответствии с которым вышедшая замуж женщина-дипломат увольнялась с работы. В 1972 г. была отменена практика написания характеристики дипломата-мужчины с учетом поведения их жен в быту. Формально от жен дипломатов прекратили требовать неоплаченного выполнения протокольных функций (хотя и в настоятельной форме рекомендовали не пренебрегать протокольными обязанностями).

Если в 1980х годах женщины составляли лишь 15% числа американских дипломатов, то в первом десятилетии нового века их стало 32%. Причем 25% женщин - представители высшего звена дипломатической карьеры. По состоянию на 2012 г. должность главы Государственного департамента уже в третий раз занимает женщина. Пять заместителей главы Госдепа - женщины. В последние годы среди участников конкурсов на дипломатическую службу США женщины составляют 45%.

В Великобритании женщина впервые была назначена послом в 1976 г. В 1973 году вышедшим замуж женщинам-дипломатам разрешили оставаться на службе, однако замужняя женщина стала британским консулом лишь в 1987 г. Ушли в прошлое времена, когда скандальную известность приобрел уход из Форин офис дипломата, которой отказали в назначении на должность посла в Париже, мотивируя это тем, что она не замужем. В начале 2000х только 6% руководящих постов в Форин офис было занято женщинами, за десять лет эта цифра поднялась до 21%. Женщина занимала даже должность главы традиционно мужского подразделения внешнеполитического ведомства - департамента обороны и разведки. В настоящее время здесь из двадцати девяти высших дипломатических должностей женщины занимают четыре.

По существующему во Франции закону политические партии должны на выборах выдвигать равное представительство от обоих полов. Подобное квотирование распространяется примерно и на другие государственные структуры. В Кэ д'Орсэ 51% служащих - женщины. В 1975 г. лишь одна женщина имела ранг посланника, теперь на французской дипломатической службе заняты четырнадцать женщин-послов. В ноябре 2012 г. СильвиАньез Берманн возглавила французское представительство в Пекине.

Вплоть до 1964 г. двери Фарнезины, итальянского внешнеполитического ведомства, были закрыты для женщин. И сегодня итальянок на дипломатической службе менее четверти от общего числа дипломатов. Однако уже сорок девять женщин возглавляют итальянские дипломатические и консульские представительства, а семеро занимают высшие руководящие посты в министерстве. Среди дипломатов, удостоившихся высшего ранга - Посла Италии, - четыре женщины. В последние годы итальянки составляют треть победителей конкурсов для поступления на работу в министерство иностранных дел На международной конференции «Женщины в дипломатии»,

проведенной в 2012 г. итальянским внешнеполитическим ведомством, министр иностранных дел Джулио Терци отметил:

«Процесс принятия решений, если в нем женщины не участвуют, или играют маргинальную роль, теряет свою политическую легитимность, поскольку в этом процессе игнорируется опыт и особые качества важнейшей части общества, которое таким образом лишается жизненно важных элементов, необходимых для поиска примирения, стабильности и сплочённости. Главное - создать все условия для того, чтобы женщина-дипломат не оказывалась перед необходимостью выбирать между семьей и карьерой»⁷.

В начале XXI в. 11 женщин возглавляли в Нью-Йорке постоянные представительства своих стран при ООН, в Вашингтоне было аккредитовано 15 женщин-послов. Баронесса Кэтрин Эштон, в 2009 г. ставшая главой Европейской службы внешних действий, отметила, что из 115 послов ЕС лишь 11 женщин. Она заявила о своем твердом намерении продвигать женщин на должность глав представительств ЕС.

Жены дипломатов все чаще претендуют на собственную карьеру. Нередко им приходится предпринимать неимоверные усилия, чтобы добиться разрешения работать «под одной крышей» в стране пребывания. Семейным парам, где муж и жена дипломаты, не всегда можно обеспечить работу в посольстве, зачастую приходится трудиться в разных странах и брать отпуска по очереди, чтобы больше времени провести вместе. К 1980м годам в американском Госдепартаменте насчитывалось более 500 супружеских пар, где и муж и жена были дипломатами. Бывали случаи, когда оба становились послами и направлялись в разные страны. Во внешнеполитическом ведомстве учрежден специальный отдел, занимающийся проблемами членов семей дипломатов.

Кадровики иногда утверждают, что в мусульманских странах вряд ли захотят иметь дело с дипломатами-женщинами. Тем не менее в Объединенных Арабских Эмиратах, Сирии и ряде других стран посольства США, Италии, скандинавских государств не раз возглавлялись женщинами. Растет число женщин-дипломатов и в мусульманских странах. В Индонезии, где большинство исповедует ислам, девять женщин-послов представляют страну за рубежом. Представительница самого маленького арабского государства Бахрейн была аккредитована в Вашингтоне в качестве главы посольства. В Объединенных Арабских Эмиратах, где, кстати, женщины составляют 22,5% парламентариев, а четверо стали министрами, женщины назначены на должности послов в Швеции и Испании.

Гендерная проблема неизбежно встает и перед российской дипломатией. Ведь до сих пор на руководящих постах в МИД и среди послов почти нет женщин. В этом Россия отстает от развитых стран и от многих развивающихся стран мира. Ведь нельзя не учитывать, что к 2012 г. в семнадцати странах мира женщины были главами государств, в семи государствах женщины занимали пост министра обороны, а шестьдесят четыре женщины за прошедшие годы становились министрами иностранных дел. Напомним - еще в XVIII в. Франсуа Кальер говорил, что «женщины имеют не меньше способностей для отправления посольских должностей, чем мужчины».

Требования открытости и гласности заставляют кадровые службы порывать с ореолом тайнственности, окружающим систему подбора и продвижения дипломатических кадров.

В США с 1981 г. взяли на вооружение метод, который широко практикуется международными организациями при найме чиновников. Метод получил название «система открытых назначений». Система обязывает управление кадров заблаговременно доводить списки имеющихся вакансий до сведения сотрудников. Дипломат, пожелавший занять ту или иную должность, направляет в управление заявку с анкетными данными и мотивировкой запроса.

Во Франции тоже стали уделять заметно больше внимания «прозрачности» кадровой политики министерства иностранных дел. Об имеющихся вакансиях информирует ежегодник «Транспаранс». Подробную информацию о деятельности министерства и условиях приема на работу содержат также соответствующие интернетовские вебсайты. Одним из принципов кадровой политики французского ведомства стала так называемая мобильность кадров. Поощряется желание дипломатов отработать два-три года в других организациях и ведомствах. По мнению руководителей дипломатической службы, это повышает квалификацию дипломата и дает ему возможность непосредственно познакомиться с работой в коммерческих, финансовых, налоговых и судебных организациях и ведомствах.

Расширение сферы деятельности дипломатии потребовало привлечения на дипломатическую работу специалистов в разных областях. Например, в Германии, Англии, США внешнеполитические ведомства приглашают на работу психологов, математиков, врачей, финансистов, экологов и активистов общественных организаций.

Партийная принадлежность дипломатов, как правило, не афишируется, да и им не разрешено заниматься активной политической деятельностью. Во многих странах служащие министерства иностранных дел состоят членами профсоюзных организаций и время от времени проводят забастовки. Например, французские дипломаты на протяжении 1990х годов бастовали дважды, добившись, в частности, оплаты сверхурочных работ. В министерстве есть освобожденные профсоюзные руководители, которым государство продолжает выплачивать зарплату в соответствии с занимаемой на момент избрания должностью и рангом. Хотя в ведомстве представлены все три общенациональных профцентра, ключевую роль играет свой собственный профсоюз, или, как именуют такие структуры во Франции, - «домашний профсоюз».

Профсоюз дипломатов Италии играет огромную роль в переговорах с администрацией Фарнезины по поводу должностных окладов, условий труда и отдыха, социальных гарантий.

Многие внешнеполитические ведомства в целях экономии средств в зарубежных представительствах практикуют найм специалистов из числа местных жителей на основе трудовых соглашений. Как правило, речь идет об административно-техническом персонале. Например, во французских

загранучреждениях три четверти такого персонала состоит из местных работников, большинство которых - иностранные граждане.

Ведется определенная работа по защите их интересов. Представители этой категории служащих получили возможность участвовать в работе паритетной комиссии по трудовым спорам, в состав которой ранее входили разве что кадровые работники МИД метрополии. Осуществляется программа роста заработной платы и улучшения условий труда, создана система морального и материального поощрения. В странах с неразвитым социальным страхованием посольства оплачивают частное страхование, как это предусмотрено трудовым соглашением. Юридический режим на месте принятых сотрудников определяется нормами местного частного права, а трудовой ритм - требованиями местного трудового законодательства. Для стран со слабой системой защиты трудящихся применяются нормы МОТ.

Современные системы повышения квалификации дипломатов

Процесс повышения квалификации и переподготовки кадров обычно осуществляется на базе специальных учебных институтов, создаваемых при внешнеполитических ведомствах. В частности, речь идет об Институте заграничной службы (США), Дипломатическом институте (Италия), Учебном центре (Германия). По инициативе министра иностранных дел Франции Юбера Ведрина в 2001 г. был создан Дипломатический институт, цель которого - предоставить возможность дипломатам повышать квалификацию, обмениваться опытом работы, получать служебную информацию о перспективах развития внешнеполитического курса страны. Пройти подготовку в институте могут не только работники министерства, но и, учитывая веления времени, чиновники из других министерств, имеющие выход на международную арену, а также предприниматели, представители СМИ и научные работники. Широко известно, что в России кузницей дипломатических кадров стал Московский государственный институт (университет) международных отношений МИД России. Созданный в 1943 г. как факультет международных отношений МГУ, с 1944 г. он существует как самостоятельное учебное заведение. При МИД России действует также Дипломатическая академия, предоставляющая возможность дипломатам не только повысить квалификацию, но и подготовить к дипломатической работе политиков, парламентариев, бизнесменов. Формальной датой основания Дипломатической академии считается постановление Оргбюро ЦК ВКП(б) от 23 июля 1934 г., в соответствии с которым при Наркоминделе был открыт Институт подготовки дипломатических и консульских работников, преобразованный в 1939 г. в Дипломатическую школу, а в 1990е годы - в Дипломатическую академию. Экономическая дипломатия требует квалифицированных кадров для работы как в центральном аппарате, так и в зарубежных представительствах. В связи с этим британским дипломатам было вменено в обязанность окончить курсы менеджмента и маркетинга. Молодые германские дипломаты в течение четырех недель проходят подготовку по проблемам международной торговли и

финансов. За этим следует двухнедельный семинар, в ходе которого проигрываются модели лоббирования национального бизнеса за рубежом. Для участия в работе семинара приглашаются высококвалифицированные специалисты-практики. Начинающие дипломаты проходят также две трехнедельные стажировки в наиболее солидных немецких фирмах. Подготовка кадров приобретает все более специализированный характер. Так, в МГИМО открылся Международный институт топливно-энергетического комплекса, непосредственно занятый подготовкой специалистов в области «энергетической дипломатии». В настоящее время практически повсеместно в Европе развернулась дискуссия насчет соотношения объемов узкоспециальных и общих знаний, которыми должен овладеть дипломат. В известной мере эта дискуссия отражает функционально-географический принцип структуры самих внешнеполитических ведомств. Некоторое увлечение функциональным принципом в 1970–1980е годы привело в ряде стран к дефициту дипломатических кадров, владеющих иностранными языками и имеющих солидную страноведческую подготовку. Интересно, что в свое время по этому же поводу критика прозвучала и на страницах американских специализированных журналов.

Американские авторы без обиняков указывали на необходимость пересмотра политики Госдепартамента и серьезного внимания к подготовке соответствующих специалистов. Российская дипломатическая школа отличается добротностью страноведческой подготовки кадров. Конечно, это не исключает потребности в подготовке дипломатов, разбирающихся во всем комплексе проблем современной мировой политики. За последнее время в разных странах мира возникли многочисленные центры, дающие возможность осуществить эту задачу. В частности, в 1984 г. по решению Конгресса США был открыт американский Институт мира, который поставил перед собой цель привлечь внимание к исследованию переговорного процесса и миссий посредничества. В работе института принимают участие видные ученые, дипломаты, политики, богословы. Они разрабатывают соответствующие методики и сценарии, позволяющие более глубоко осмыслить характер переговорного процесса, особенно стремящиеся к разрешению того или иного опасного конфликта. Организаторы семинаров для молодых дипломатов, чиновников ООН, других международных организаций широко используют современные технологии. Это позволяет участникам в кратчайший срок получать все необходимые сведения по истории конфликта, его развитию, сопутствующих обстоятельствах, позициях держав и т.д. В их распоряжении - карты, видеоматериалы, документы, резолюции ООН, официальные заявления, результаты опросов общественного мнения, заключения экспертов. Большое внимание уделяется экономическим, социальным, психологическим и этическим проблемам, возникающим при разрешении конфликтной ситуации. Иногда перед участниками ставится более конкретная проблема. Например, ведение переговоров по освобождению заложников. Используя компьютерную базу данных, участники семинара должны разработать ряд стратегических

планов по достижению цели посредством переговоров. Имитационные семинары проводились, например, по переговорам о выработке нового договора о биологическом оружии. Эта работа, как правило, ярко демонстрирует сложность международных переговоров с большим количеством участников. Большое внимание в последнее время уделяется и внутренним конфликтам. Анализируются ситуации, когда конфликты могут быть решены посредством переговоров и когда они грозят перерасти в военные столкновения. Применяется метод «casestudies». Участники семинара приходят к выводу, что факт выработки соглашения по конфликту еще не означает его окончательного решения. Особое внимание следует уделить факторам, которые могут привести в будущем к новым вспышкам военных действий. Дипломатическая академия Лондона, Венская дипломатическая академия, Канадский институт зарубежной службы и Средиземноморская академия дипломатических исследований в 1995 г. также начали осуществление проекта по повышению квалификации дипломатических работников в условиях развития новых информационных технологий.

Проект предусматривал широкое целевое использование информационных технологий (ИТ). Предположим, что в каком-то университете или академии приступили к преподаванию курса по истории дипломатии. Благодаря проекту заинтересованное лицо может узнать, существуют ли подобные курсы в других образовательных учреждениях, ознакомиться с имеющимся опытом и наладить взаимовыгодное сотрудничество. Учреждение «Виртуального Интернационального форума по дипломатическому тренингу» (IFDT) помогает своим членам в поиске необходимой информации⁸.

Большую активность в плане подготовки дипломатических кадров проявляют Вестминстерский и Оксфордский центры по изучению политики и дипломатии, Дипломатическая академия Чешской республики, Пекинский колледж международных отношений.. Развивающиеся страны, не имея достаточных средств, необходимых для подготовки дипломатов, пользуются соответствующими структурами ООН, Фонда Карнеги, Дипломатической академией в Вене, а также организуют обучение на факультетах политических наук ряда университетов. Существуют и региональные центры подготовки дипломатов. Например, Институт международных отношений Камеруна обслуживает практически всю Африку. Имеются центры подготовки в Барбадосе и Тринидаде. В 1994 г. при университете г. Лестера (Великобритания) был создан Центр по изучению дипломатии. В этом направлении действовала и женеvская организация Diplofoundation.

Здесь проводились практические исследования, результаты которых получили широкое распространение благодаря многочисленным публикациям. Наряду с издательской деятельностью популярны были также семинары по дипломатическому тренингу. В том же 1994 г. Лестерский центр совместно с Парижским институтом истории современных международных отношений начал проведение в жизнь Программы дипломатических исследований (DSP). В нее были включены различные страны и отдельные ученые. В частности, одним

из активных участников этой программы стал МГИМО. Большую работу в области исследования проблем дипломатии и подготовки кадров проводит всемирно известный The Hague Journal of Diplomacy.

Появление новых технологий поставило вопрос об отвечающей современным требованиям подготовке дипломатов, призванных трудиться в условиях информационной революции. Структуры, профессионально занимающиеся обучением дипломатических кадров, взяли на вооружение впервые появившуюся в недрах бизнеса концепцию «менеджмента знаний» (knowledge management). Само слово «знания» (knowledge) подразумевает в данном контексте комплекс знаний в области информации и тренинга, органически сочетающийся с опытом и интуицией. «Менеджмент знаний» позволяет дипломату адекватным образом реагировать на непредвиденные события, ибо современная дипломатия действует в крайне нестабильной и быстро меняющейся среде. Средиземноморская дипломатическая академия разработала методику, получившую название «ДиплоВизар», иными словами - систему «менеджмента знаний», которая предлагает готовый набор приемов по сбору, проверке и систематизации информации, а также адекватного использования этой информации. В ходе международного семинара, организованного академией, посол В. Фуст, директор шведского агентства по проблемам развития и сотрудничества, подчеркнул, что цель его организации - усилить способность своих партнеров добывать и создавать информацию, передавать знание, адаптировать полученное знание к местным условиям. Разумеется, информационный обмен между участниками международных отношений не может не быть взаимным, если преследует цели развития плодотворного международного диалога.

По заявлению профессора Принстонского университета Р. Фалька, цель дипломата заключается в том, чтобы превратить информацию в знание, а знание - в мудрость, которая в конечном счете станет работать на благо человека. Особое значение приобретает творческое использование информационных технологий для дипломатов средних и малых стран, а также для новых акторов международной политики, что позволит им играть более заметную роль на мировой арене, независимо от потенциала страны.

Традиционно владение информацией рассматривалось как источник власти и успешной карьеры. Система «менеджмента знаний» предполагает также необходимость делиться информацией и знаниями со своими коллегами. Дж. Колин, директор английского независимого агентства «ВилтонПарк», сотрудничающего с Форин офис, привлек внимание участников конференции к тому, что, несмотря на информационную революцию, многие английские чиновники и дипломаты настолько загружены повседневной рутинной работой, что не имеют времени читать книги, анализировать поступающую информацию, советоваться с экспертами. Это свидетельствует о том, что «менеджмент знаний» еще не достиг должного уровня.

С целью стимулировать этот процесс агентство организует симпозиумы с участием представителей правительственных ведомств, экспертов

неправительственных организаций, специалистов по конкретным проблемам. Это предоставляет возможность ученым и разработчикам политического курса обмениваться знаниями и мнениями. Сугубо конфиденциальная и доверительная атмосфера, царящая на конференциях, стимулирует откровенную и открытую дискуссию. Вклад ученых позволяет привести знание в соответствие с требованиями сегодняшнего дня. Установившиеся личные контакты продолжают и впоследствии. Директор Средиземноморской академии дипломатических исследований Д. Каплер подчеркивает, что в прошлом ни один дипломат не мог обойтись без таких качеств, как хорошее здоровье, уравновешенный характер, самоконтроль, любознательность, отзывчивость, дружелюбие, вежливость, способность к сочувствию, а также склонность к изучению иностранных языков. Все это, по словам профессора, остается в силе и сегодня. Однако этого уже недостаточно. Как совершенно недостаточно получить хорошее образование в области истории, права, экономических и политических наук. Стремительные изменения, происходящие на международной арене, требуют постоянного тренинга - повышения квалификации профессионального дипломата.

Разумеется, далеко не все министры иностранных дел располагают ресурсами, чтобы направлять своих подчиненных на курсы повышения квалификации. Однако эра информационных технологий (IT) открыла невиданные прежде возможности. Дистанционное компьютерное обучение создает широкое поле для маневра как по временным параметрам, так и по уровню и длительности обучения. Эта форма обучения создает возможность молниеносного распространения информации и накопленных знаний по специфическим аспектам международных отношений. Конечно, все это не исключает комбинированного принципа обучения - чередования дистанционного и аудиторного тренинга.

В свою очередь глава Института многосторонней дипломатии (MultiTrack Diplomacy) Дж. В. Макдональд подчеркивает, что, несмотря на чрезвычайную важность применения компьютерных систем в дипломатии, переговоры, например, вряд ли можно вести по компьютеру с необходимой степенью эффективности. Ведь успех переговоров во многом обусловлен личностным взаимодействием партнеров. В научном и дипломатическом мире Дж. В. Макдональд известен как ярый приверженец системы непрерывного обучения и тренинга. Он весьма критически относится к своим же коллегам, американским дипломатам, уверенным, будто искусство ведения переговоров является врожденной чертой и не может быть благоприобретенной способностью. Директор полагает, что «в этом меняющемся мире нужно постоянно учиться». Знания и опыт, уверен он, рано или поздно перейдут в мудрость.

Его коллега по научному миру, директор дипломатического тренинга при Европейской комиссии Давид Спенс, полагает, что с возникновением и развитием ЕС образовалась «новая парадигма международных отношений». Национальные вопросы и способ реагирования отдельных стран на ситуационную конкретику - все это регулярно дискутируется и координируется

в Брюсселе. Подготовка дипломатов для работы на уровне ЕС требует новых подходов и изменения образа мыслей работников.

В результате многолетних научных изысканий в области биоинформационных технологий, проведенных Средиземноморской академией дипломатических исследований, был создан особый проект - «ДиплоПроджект». Этот проект состоит из ряда взаимосвязанных компонентов:

1. «ДиплоЭду» - методология онлайн-преподавания. Курс сосредоточен на широком круге вопросов, включая такие, как роль и место дипломата в современном мире, брожение умов «нового поколения», использование Интернета и других средств ИТ для совершенствования дипломатической деятельности.

2. «ДиплоВизард» - система менеджмента знаний, обеспечивающая доступ к электронному банку данных дипломатического характера. Программа содержит банк данных о заключенных соглашениях, о том, где, кем и когда эти соглашения были подписаны и ратифицированы, причем гиперссылки содержат комментарии к соглашению, ранние версии текста соглашения, а также приложения в виде сборников правовых положений, примеры управления кризисными ситуациями, библиотеку и архив онлайн.

3. «ДиплоАналитика» - метод преподавания дипломатии, основанный на контент-анализе дипломатических документов. Программа также содержит гиперссылки на анализируемый документ, предоставляя учащемуся известный объем дополнительной информации, комментариев и аргументированных объяснений. Преподаватель и учащийся могут также поддерживать интерактивный «чат» (электронный диалог в формате ICQ) по поводу данного документа. Методологически преподаватель выступает в этой системе скорее в роли комментатора и проводника-шерпа в веб-пространстве возможных источников, нежели в роли формального транмиттера информации.

Известный исследователь системы отношений по линии знание-планирование дипломатии, бывший директор бюро политического планирования министерства иностранных дел Швейцарии Ф. Мейер, уверен, что по сравнению с другими отраслями политической деятельности внешняя политика намного труднее поддается планированию. Дело в том, полагает швейцарский профессор, что внешняя политика реализуется в стремительно меняющейся среде, которая нередко лишена стабильных параметров. Дополнительная сложность связана с тем, что в ней задействовано невероятно большое число акторов. На характер внешней политики оказывают влияние мощные группы интересов. Процесс реализации внешней политики также не является линейным, иными словами - прямой зависимости между исходными позициями и целями не существует вообще. В силу этих причин планирование в дипломатии не может превратиться в точную науку. Следовательно, считает Ф. Мейер, планирование надо рассматривать лишь как инструмент, а не самоцель.

С точки зрения швейцарского ученого планирование возможно благодаря постепенно развивающемуся процессу превращения сырой информации в

знание. Первым этапом на этом пути является сбор информации. Трудности этого этапа обусловлены прежде всего необходимостью решить вопрос о том, какая часть из огромной массы информационного материала представляет интерес *hinc et nunc* (здесь и сейчас) или будет востребована в дальнейшем. Последующим шагом является объективный анализ «просеянной» информации. Вслед за тем важно попытаться создать сценарии возможного развития ситуации, подключая все новые и новые данные, касающиеся различных групп интересов и давления, реальных возможностей и ограничений. В итоге можно приступить к выработке рекомендаций. Таким образом, полагает Ф. Мейер, изначально объективный материал оказывается преобразованным в некое субъективное мнение.

Дипломат должен отдавать себе отчет в том, что сегодня мир находится в состоянии комплексной трансформации, без осмысления которой можно утратить связь с реальностью, а значит, и эффективность дипломатии как инструмента обеспечения внешнеполитических интересов. Современная дипломатия по существу занимается коренными вопросами национальной жизни - от обеспечения безопасности в ее современном, «глобальном» прочтении до вопросов качества жизни, включая сохранение и создание рабочих мест. Сообразно предмету претерпевает серьезные изменения и метод ведения дел в международных отношениях. Это уже не иерархические конфигурации, апофеозом которых стало разделение мира на два противостоящих блока в период холодной войны, а многовекторная сетевая дипломатия, предполагающая гибкие формы взаимодействия различных групп государств в целях обеспечения совпадающих интересов. Сетевое взаимодействие является эффективным именно в силу своей гибкости и незаформализованности. Здесь действуют совпадающие интересы государств в конкретных вопросах, которые и служат главным мотивирующим началом. Взаимозависимость заставляет всех фокусировать внимание на политико-дипломатических методах решения международных проблем. Это требует со стороны политических элит, а следовательно, и дипломатов осознания необходимости «переформулирования национальных интересов таким образом, чтобы они были совместимы с интересами партнеров и общими интересами международного сообщества»⁹.

Преодолеть кризис доверия можно только действуя сообща, коллективно на всех уровнях.

Можно предположить, что в будущем квалификационные требования к дипломату существенно возрастут. Работа дипломата постепенно утратит столь характерный для второй половины XX столетия рутинный, бюрократический характер. На первый план выйдут аналитические и творческие способности дипломата, основанные на солидном багаже знаний, будут востребованы высокий культурный уровень, а также способность овладевать навыками координирования деятельности различных акторов и искусством организации двусторонних и многосторонних переговоров. Повышение роли дипломатии потребует от профессионала, помимо всего прочего, умения выступать перед

большой аудиторией, вести аргументированную дискуссию, убеждать и завоевывать симпатии общественности чужой страны. Дипломатические службы должны совершенствовать систему подготовки дипломатов, обеспечить гендерное равенство, решать проблемы представительства национальных меньшинств.

Примечания

¹ Kennan G. F. Diplomacy without diplomats? // La Stampa. 2001. 14 luglio. P. 198–212.

² [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <http://www.careers.state.gov>.

³ [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <http://www.careers.state.gov/officer/istheforeignservicerightforyou>.

⁴ Perlez J. As diplomacy loses luster, young stars free state department // American diplomacy. 2000. 5 September. [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <http://www.americandiplomacy.org/>.

⁵ The Most Desirable Employers // Business Week. 2011. 01.24.

⁶ Marquardt N. Why They Stay In? // American Foreign Service Association. [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <http://www.afsa.org>. (Marquardt N. - руководитель Департамента персонала, карьеры и назначений).

⁷ Donne in diplomazia. Terzi: Loro inclusion essenziale per la democrazia. [Электронный ресурс]. - Режим доступа: http://www.tg1.rai.it/dl/tg1/2010/articoli/ContentItem3a22440a766f41ea845c224fba1281c.html?refresh_ce.

⁸ [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <http://forum.diplomacy.edu>.

⁹ Лавров С. В. О предмете и методе современной дипломатии // Международная жизнь. 2009. № 10.

Контрольные вопросы

1. Каковы цивилизационные особенности различных дипломатических служб?
2. Перед лицом каких вызовов стоит современная дипломатия?
3. Что такое политические назначения?
4. Как организованы конкурсные экзамены для поступления на дипломатическую службу?
5. Как используются новые технологии в процессе обучения будущих дипломатов?

Рекомендуемая литература

Дипломатическая служба / Под ред. А. В. Торкунова. М.: РОССПЭН, 2002.
Дипломатия XXI века: диалог культур / Под ред. Т. В. Зоной. М.: МГИМО(У) МИД России, РАМИ, 2010. Дипломатия иностранных государств / Под ред. Т. В. Зоной. М.: РОССПЭН, 2004.

Дубинин Ю. В. Мастерство переговоров. М.: Международные отношения, 2009.

Зонова Т. В. Гендерный фактор в политике и дипломатии // Международные процессы. 2010. № 2.

Зонова Т. В. Дипломатия будущего. [Электронный ресурс]. - Режим доступа: http://russiancouncil.ru/inner/?id_4=334.

Зонова Т. В. Имидж России и новые требования к подготовке дипломатических кадров // Современный образ России: перспективы развития. М.: Общественная палата РФ. 2008.

Лавров С. В. О предмете и методе современной дипломатии // Международная жизнь. 2009. № 10.

Лавров С. В. Российская дипломатия и вызовы XXI века // Международная жизнь. 2012. Сентябрь.

Павлов Н. В. Культура - третье измерение внешней политики // Международная жизнь. 2008. № 8/9. Современные международные отношения / Под ред. А. В. Торкунова, А. В. Мальгина. М.: Аспект Пресс, 2012.

Berridge G. R. Diplomacy. Theory and Practice. Palgrave Macmillan, 2002.

Zonova T. Diplomatic Cultures: Comparing Russia and the West in Terms of a 'Modern Model of Diplomacy' // The Hague Journal of Diplomacy. No 2, 2007.

Zonova T. Paul Sharp: Diplomatic Theory of International Relations // The Hague Journal of Diplomacy. 2012. No 7.

Глава 2 СТАНОВЛЕНИЕ СОВРЕМЕННОЙ МОДЕЛИ ДИПЛОМАТИИ

Становление профессиональной дипломатической службы прошло ряд исторических этапов. Исследования истории дипломатии свидетельствуют, что ведение внешних сношений в Древнем Египте, в Ассирии и Персидской монархии, в древней Индии и Китае отличалось эффективностью и искусной дипломатией. Рассмотрим более подробно становление моделей европейской дипломатии, поскольку та дипломатическая модель, которую мы называем современной, возникла именно в Европе и впоследствии была воспринята всем остальным миром.

В Древней Греции еще во времена Гомера существовали правила, до сих пор являющиеся непреложными условиями дипломатических отношений. Вестники-дипломаты считались носителями мира, недаром их называли «ангелос». Тогда же зародилось и понятие дипломатического иммунитета. В «Илиаде» Агамемнон шлет послов к Ахиллесу Пелиду. Те боятся гнева Ахиллеса и уже прощаются с жизнью. Но благородный Ахиллес их успокаивает: «Ближе предстаньте: ни в чем вы невинны, но царь, Агамемнон» (перевод Н. Н. Гнедича). В античности наиболее изощренной и, пожалуй, в чем-то близкой к современной была дипломатия греческих полисов. Полисы общались друг с другом посредством посольств. Наказы посольства получали от экклесии (народного собрания), так как Афины и ряд других полисов были демократиями. Когда посольство приезжало в другой полис, дипломаты, т.е. люди, получившие дипломы (своего рода верительные грамоты), выступали

перед народным собранием и старались убедить собравшихся в правоте политики своего полиса. Поэтому членами посольств избирались преимущественно хорошие ораторы. В Греции возникло и понятие проксении, гостеприимства, прообраза будущей консульской службы, особенно института почетных консулов. Рассуждения греческого историка Фукидида о Пелопоннесской войне впоследствии использовались теоретиками, разрабатывавшими теорию равновесия сил. Для государственного устройства античного Рима характерно сочетание республиканских и имперских черт. Его отношения с другими странами отличались ставкой на силовые приемы, а не на искусство переговоров и компромиссов, как в Греции. Однако весьма развитой была так называемая внутренняя дипломатия, т.е. система отношений центра с муниципиями и провинциями. В частности, внутренняя дипломатия стимулировала развитие законов и поощряла совершенствование административного управления.

Ius gentium - право народов, т.е. право, регулирующее отношения римлян с чужеземцами, в дальнейшем способствовало развитию международного права. Уже в античных моделях дипломатии - греческой и римской - мы видим прообразы двух типов международной системы: полицентричной (преследующей цель равновесия сил) и однополюсной (господство империи). В средневековой Европе не было четкого деления на политику внутреннюю и политику внешнюю, не существовало понятия государственного суверенитета. В соответствии с каноническим правом католической церкви Римский Папа выступал верховным арбитром всех споров между правителями. Короли, герцоги, графы не могли претендовать на свой собственный суверенитет, ибо они считались вассалами Папы. Понтифик выполнял помазание на царство, созывал церковные соборы. Повсюду в католической Европе эти соборы рассматривались как подтверждение существования республики христианских народов (*res publica gentium christianorum*). Назначаемые Ватиканом епископы и папские нунции вырабатывали условия сосуществования (*modus vivendi*) различных территориальных образований, в условиях войны они стремились к скорейшему установлению божьего перемирия, при этом папские юристы на основе римского *ius gentium* разрабатывали положения канонического права. Евангельская заповедь «Богу Богово, а кесарю кесарево, а Богу Божие» с течением времени становится основой отделения духовной сферы от светской. В свою очередь развитая дипломатия Ватикана выступает образцом для формировавшейся светской дипломатии. Американский правовед Гарольд Берман полагает, что важной вехой на пути возникновения государства нового типа и развития новой системы межгосударственных отношений стала так называемая папская революция, инициированная еще в XI в. папой Григорием VII. С этого времени берет начало длительный процесс секуляризации - разграничения функций светской власти и власти церковной¹.

В ренессансном миропонимании возобладали светские принципы. Происходило становление нового мирового порядка, в котором на суверенитет, т.е. верховную власть, стали претендовать светские правители. Короли,

герцоги, графы тщательно заботились о том, чтобы их представления о собственном статусе получили признание не только в своей стране, но и при дворах других правителей. В новой дипломатической системе посол выступал в роли герольда (уполномоченного) светского правителя. Знаменитый английский поэт того времени Джон Донн посвятил своему другу-дипломату Генри Уоттону следующие строки:

Государь-солнце, посол - луч.
Итак, указ король тебе вручает,
Поставив подпись собственной рукой.
Тебя он полномочьем облакает,
Как бы на время делая собой.
Ты в фонаре его горишь свечою.
Ты - копия, а он - оригинал.
Ты - скромный луч. Он - солнце золотое,
И этот луч он вдаль светить послал.

Процесс взаимодействия многих соперничающих между собой центров власти, прокатившиеся по Европе «коммунальные революции», подрывавшие феодальные структуры, сформировали новый международный порядок. В этом контексте происходило становление светских суверенных государств нового типа, объединенных общей историей, общей культурой и общей религией. По словам американского исследователя Чарльза Тилли, новое европейское государство своим происхождением обязано функционированию уже сложившейся европейской системы.

Римский понтифик продолжал оказывать влияние на европейскую политику, но он был не в состоянии выступать верховным арбитром отношений между осознавшими свой суверенитет правителями. Под напором секуляризации возникающая система межгосударственных отношений испытывала необходимость в создании нового регулятора этих отношений. Как писал прославленный французский теоретик XVI столетия Жан Боден, правители того времени стали понимать свою суверенность как «власть приказывать и принуждать, не подчиняясь никаким приказам или принуждению со стороны другой власти». Вставал вопрос: как строить отношения между суверенами в этой новой ситуации? Как избежать хаотичных силовых ристалищ? Если не Ватикан, то кто или что установит правила нового международного порядка?

Под воздействием присущего эпохе Возрождения обращения к античным образцам у теоретиков и мыслителей проявляется особый интерес к трудам великого древнегреческого историка Фукидида, в частности, к его анализу причин Пелопоннесской войны. По Фукидиду, война началась в результате небывалого усиления военного могущества Афинской державы. Афиняне прямо говорили своим противникам: «Оставим в стороне пространные, изобилующие красивыми фразами, но неубедительные речи... Сильный делает

то, что может, а слабый уступает»².

Чтобы не быть застигнутой врасплох, Спарта предпочла превентивно сама начать военные действия против проводящих политику силы Афин.

Именно этот вывод Фукидида и лег в основу теории эквилибриума, т.е. равновесия сил как залога мира, когда, не надеясь на победу над равносильным противником, правители воздерживаются от агрессии. Теоретики Возрождения увидели в системе равновесия сил новый, пришедший на смену авторитету Ватикана светский регулятор международных отношений, обеспечивающий поддержание и сохранение мира.

Объединенные общей культурой, историей и религией многочисленные города-государства Апеннинского полуострова во многом напоминали античную полисную Грецию. Ставшая популярной идея равновесия постепенно внедряется в практику их зачастую враждебных отношений. Соблюдение равновесия предполагает «переменную геометрию» коалиций и альянсов, по необходимости изменяющих конфигурацию.

Итальянские города-государства создавали коалиции наподобие тех, в которые объединились греческие полисы в VI в. до н.э., образовав Делосский союз во главе с Афинами или Пелопонесский союз во главе со Спартой. К тому же до поры до времени Апеннинский полуостров был надежно защищен Альпами от вторжений с Севера. Северные соседи были чересчур увлечены своими внутренними проблемами, чтобы предпринимать рискованные военные походы. Так, французские и английские правители были поглощены задачей централизации власти: их первоочередной целью было создание мощных королевских армий и сильной бюрократии. Оказалось, что лишь свободные города Апеннинского полуострова могли стать той идеальной «лабораторией», в которой политику равновесия можно было испытать на практике.

Самое раннее упоминание о ренессансной концепции «равновесия сил» содержится в донесении, датированном 1439 г. Венецианский дипломат Франческо Барбаро сообщал в нем, что государство его является главной силой, действующей во имя сохранения равновесия на Апеннинах, через достижение которого лежит путь к миру. Столетие спустя Франческо Гвиччардини в «Истории Италии» подчеркнул, что правитель Флоренции Лоренцо Великолепный сделал все возможное, чтобы отношения между итальянскими государствами сохранялись в состоянии равновесия. Будучи на протяжении XV–XVI вв. наряду с Римом наиболее важным дипломатическим центром, Венеция постоянно напоминала о своих заслугах в деле сохранения равновесия между Габсбургами и их французскими соперниками.

Так, в 1599 г. венецианский посол в Риме Паоло Парута писал, что в Италии во второй половине XVI в. политическая стабильность была достигнута не столько благодаря поддержанию взаимного равновесия между итальянскими государствами, сколько за счет уже сложившегося равновесия сил между Францией и Священной Римской империей, и это, по-видимому, удерживало их от вторжения на Апеннинский полуостров.

Соблюдение равновесия требовало гибкости коалиций и союзов,

достоверного знания о намерениях и возможностях правителей. Проведение подобной политики могла обеспечить лишь хорошо развитая, профессионально организованная система взаимных и постоянных дипломатических представительств, руководимых из центра соответствующими канцеляриями.

В значительной мере успешному формированию новой дипломатической структуры способствовало наличие в итальянских государствах развитой правовой основы, которая была унаследована от римского *ius gentium* и развита в системе канонического права римской церкви. Любопытно, что ничего подобного не произошло в тот период времени в немецких княжествах: ведь и Германия тоже представляла собой множество мелких территориальных образований, имеющих общие исторические корни. Причина в том, что немецкие княжества в большинстве своем входили в состав Священной Римской империи, которая, хотя и не представляла собой единого государства, имела общие для входивших в нее государств институты. Таким образом, внешняя политика германских государств была одновременно политикой внутренней, что не могло не повлиять на становление дипломатической службы как собственно Австрии, так и немецких княжеств.

Исследователи итальянских хроник XIV в. обратили внимание на то, что на переговорах, при заключении мирных договоров, во время официальных церемоний постоянно фигурируют одни и те же лица. Это было указанием на появление дипломатов-профессионалов, способных обеспечить необходимую компетентность и преемственность политики. Необходимость следить за соблюдением равновесия потребовала постоянных наблюдателей. Становилось очевидным, что на роль наблюдателя может подходить только человек хорошо образованный, способный реально оценивать обстановку, выяснять потенциальные возможности противника, определять его ресурсы, пристально изучать намерения правящих кругов и не упускать возможности обернуть в свою пользу любую придворную интригу. Нередко в целом ряде знатных семей профессия дипломата становилась потомственной и передавалась от отца к сыну. Итальянские дипломаты впервые стали получать заработную плату, что свидетельствовало о постепенном выделении внешней политики в особую отрасль государственного управления, располагающую своим собственным бюрократическим аппаратом.

В 1375 г. Милан и Мантуя, желая согласовывать свои действия против Вероны, обменялись послами-резидентами. В 1446 г. постоянными представительствами обмениваются миланский и флорентийский правители и приступают к переговорам о создании Лиги, призванной обезопасить Милан и Флоренцию от возможной агрессии со стороны Венеции. Во второй половине XV в. все большее число итальянских государств обменивается постоянными представителями. Естественно, что расширение сети посольств потребовало от центральных правительств большой работы как по организации управления этими посольствами, так и по сбору, обработке и анализу многочисленных депеш, ежедневно прибывающих с дипломатической почтой. С этой целью были учреждены «канцелярии», укомплектованные соответствующими

специалистами и призванные непосредственно заниматься делами внешней политики.

Прообразом сложившейся в Италии системы равновесия стал союз городов Ломбардии, Венето и Эмилии, призванный в конце XII в. оказать сопротивление императору Фридриху Барбароссе. Этот союз, получивший название Ломбардской лиги, явился плодом политики папства и нового курса светских правителей. Система союзов препятствовала усилению лишь одной стороны и позволяла впоследствии синьориям, республикам и княжествам Италии достичь определенной независимости в условиях противоборства папства и империи.

Система равновесия благоприятствовала наступившему в XII–XIII столетиях процветанию итальянских государств. Однако максимальной прочности итальянское равновесие достигло во второй половине XV в. Классическим выражением равновесной стабильности стал сорокалетний период, начавшийся в 1454 г. заключением в городе Люди мира между Миланом и Флоренцией, с одной стороны, и Венецией и Неаполем - с другой. В условиях сложившейся системы пять основных городов Италии придерживались правила сохранения общего равновесия и постоянно были готовы к заключению различных коалиций, едва лишь появлялась опасность гегемонии со стороны какого-нибудь одного из итальянских государств. Основными действующими лицами при этом были Рим и Венеция, а Милан, Флоренция, Неаполь и ряд малых государственных образований поочередно вступали в союз то с одним, то с другим соперником, во имя сохранения равновесия сил. Как писал историк Джоаккино Вольпе:

«Система равновесия стала результатом исторического процесса, длившегося на протяжении трех столетий. Он характеризовался объединением раздробленных политических образований, формированием на этой основе небольших государств, четким разграничением сфер влияния, отказом от территориальных притязаний в отношении соседних государств. Все эти небольшие, порой совсем миниатюрные, государственные образования создали единое политическое пространство, в задачу которого входило укрепление мира, сохранение территориальной целостности от внутренней или внешней угрозы, подготовка к отпору турецкого нашествия. Иными словами - цели этой системы носили в основном позитивный характер».

Под влиянием итальянской дипломатической системы происходило становление нового светского международного права и теории дипломатии. В числе наиболее известных авторов в этой области следует назвать итальянского правоведа Альберико Джентили. Приняв лютеранство и эмигрировав в Оксфорд, в 1589 г. он создал первый систематический труд в области «права народов» - «Три книги о праве войны» («*De Jure Belli libri tres*»), оказавший заметное влияние на знаменитого голландского правоведа Гуго Гроция. Альберико Джентили утверждал, что Европа должна защищать себя от появления слишком сильной державы. Хотя он и не употребил термин «равновесие», совершенно очевидно, что его предупреждение основывалось на теории баланса сил.

В этом ученом трактате нашли отражение такие новые черты

международных отношений, как становление постоянной дипломатии, усиление роли международного права. Джентили высказывался за сближение светских и канонических направлений международного права и дипломатической теории, подчеркивая, что религиозные разногласия не могут служить поводом для отказа от межгосударственных дипломатических отношений. Вовсе не конфессиональная принадлежность и не вопросы веры играют главную роль в положении государств и их посольств, полагал он, а истинное место государства в международной политике. С принципиально новой точки зрения Джентили осветил и вопрос о войне. По его мнению, войны должны вестись в соответствии с принципами права и гуманности.

Теория дипломатии, иерархия посольств, посольский церемониал, профессиональные навыки и знания нашли отражение в другом его трактате - «Три книги о посольствах» («De Legazionibus libri tres»). В нем Джентили рассуждал об основных видах посольств, предпринимал весьма пространные экскурсы в историю посольств, основываясь на античных источниках. Итальянский эмигрант-правовед подчеркивал, что законный посол неприкосновенен в силу своего правового статуса. В свою очередь посол подчиняется международному праву, которое превосходит все виды права. Именно международное право является основой посольского права. Его следует использовать как в целях защиты посла, так и против его незаконных действий. Джентили выдвинул мысль о том, что коль скоро дипломатическая служба превратилась в профессию, то государство должно взять на себя оплату расходов посольства.

Широкую известность получают письма из миссий Никколо Макиавелли, ставшие, по меткому определению известного американского историка Уильяма Прескотта, «самым настоящим учебником для дипломатов». В начале XVII в. появляется «Посол», принадлежащий перу французского дипломата Жана Хотмана (1603), под таким же названием пишет свой труд итальянец Гаспаре Брагачча (1627). Вопросы поведения послов привлекают внимание Роберта Коттона (1651), к концу века голландский дипломат Абрахам де Викфорт издает книгу «Посол и его функции» (1680 г.). Знаменитый немецкий философ и ученый Готфрид Лейбниц издает «Правовой кодекс дипломатов» (1693). Голландский юрист Комелис ван Бинкершок исследует проблемы дипломатического иммунитета (1721). В начале века Просвещения появляется знаменитый трактат Франсуа Кальера «О способах ведения переговоров с государями» (1716). Кальер категоричен: «Послам не надлежит войну производить. Звание их есть должность миролюбивая». Лучшие страницы книги великого французского дипломата посвящены искусству переговоров. Главное качество переговорщика заключается в умении убеждать. Французский дипломат подчеркивает, что искусство убеждать (в отличие от умения навязывать свою волю силой оружия) является мастерством тонкого намека, техникой, способной заставить партнера поверить в то, что он нашел полное понимание своей позиции и все усилия были совместно направлены на поиск взаимоприемлемого решения. Под этим углом зрения Кальер рассматривает

существующие дипломатические институты. Не случайно в понятие дипломатического иммунитета он вкладывает не только правовое содержание. Неприкосновенность посла есть прежде всего неременное условие создания атмосферы максимального доверия между профессиональными переговорщиками. В противном случае, спрашивает Кальер, каким образом участники переговорного процесса смогли бы найти взаимоприемлемые решения, оказавшись в непростых и, казалось бы, безвыходных ситуациях? Успешный исход переговоров зависит не только от действенности дипломатических законов, в значительной мере он обусловлен личными качествами самого посла.

Идея равновесия постепенно выходит за пределы Апеннинского полуострова в распространяется на другие страны и континенты. Опасения европейских правителей в отношении мощи двух соперников - Карла V и Франциска I - навели на мысль о необходимости уравновесить потенциальных противников совместными усилиями. В 1584 г. лидер гугенотов Филипп Дюплесси-Морне со всей определенностью высказался о балансе сил между Францией и Испанией. Он предсказал образование англичанами, голландцами, датчанами, венецианцами, швейцарскими кантонами и даже турками альянса с французами, направленного против Испании. Томмазо Кампанелла в «Политических речах, адресованных правителям Италии», утверждал, что австрийские Габсбурги и Оттоманская империя прекрасно уравнивают друг друга.

Такие термины, как «равновесие сил», «система сдержек и противовесов», стали весьма употребительны в политической литературе XVII в. и уже не нуждались в дополнительном толковании. Более того, в этот период наметилась тенденция не только описывать состояние равновесия сил между европейскими государствами, но и считать достижение такого равновесия весьма желательным, обязательным и даже главнейшим фактором всей политической жизни. Джованни Ботеро, один из самых проницательных дипломатов и мыслителей начала XVII в., доверил одной из своих реляций, датированных 1605 г., размышления о системе равновесия между государствами как о принципе, соответствующем вполне естественному порядку вещей и основанном на здравом смысле. В середине XVII столетия был подписан франко-датский договор, впервые зафиксировавший намерение сторон сохранять в районе Балтийского и Северного морей «испытанное и полезное равновесие, которое до сего времени служило основой мира и общественного спокойствия». Понимание сложности системы баланса во имя мира мы находим у Френсиса Бэкона. Он описывал «нервную напряженность» равновесия, ибо княжества не доверяют друг другу, ревностно наблюдают за действиями своих соседей, их дипломаты постоянно на чеку. Всегда нужно помнить, предупреждал Бэкон, что сегодняшний враг может превратиться в завтрашнего союзника. Оружие служит не только для того, чтобы вести войны, оно обеспечивает необходимый фон для переговоров. Долгосрочные интересы реализуются в сотрудничестве, поэтому следует отказаться от немедленного

удовлетворения своих appetitов.

В это же время возникает идея создания внутри общей системы равновесия малых региональных систем. Выдающийся английский государственный деятель сэра Томас Овербери в своих «Заметках о Французском государстве Генриха IV» рассуждал о необходимости формирования как западноевропейской системы равновесия, включающей Францию, Испанию и Англию, так и восточноевропейской с Польшей, Швецией, Данией и, впервые, с Москвией. Центрально-европейская система, включающая германские государства, была призвана дополнить равновесие Запада и Востока. Усиление Франции побудило европейскую дипломатию говорить о необходимости противодействовать ее мощи. Экспансионистская политика Людовика XIV привела к идее создания антифранцузской коалиции. Утверждалось, что без создания коалиции, способной стать противовесом Франции, агрессивные действия и нарушение договоров способны разрушить всю международную систему торговли и «превратить человеческое сообщество в дремучий лес».

Весьма оригинальным был взгляд Англии на европейское равновесие. В конце XVI в. весьма популярным на Альбионе становится образное сравнение Франции и Испании с чашами весов, тогда как стрелкой этих весов является Англия. Тем не менее вплоть до последних десятилетий XVII в. роль Англии в европейских делах была незначительной. Возвышению этой страны препятствовали внутренние противоречия, слабость армии, отсутствие четкого внешнеполитического курса. Революция 1688 - 1689 гг. в корне изменила ее отношения с Европой, после чего Англия все более стала превращаться в центр сопротивления Франции. Как писал по горячим следам в 1689 г. один из английских публицистов, «Англия может быть арбитром всей Европы и будет способствовать сохранению мира между всеми христианскими правителями». Идея о том, что Англия относительно неуязвима и в некотором смысле пребывает как бы над европейской схваткой, пустила глубокие корни.

Идея баланса сил носила целиком и полностью материалистический характер. В ее основание была положена весьма точная оценка силового потенциала каждого из государств. При этом, как правило, моральные аспекты политики и справедливость притязаний тех или иных государств игнорировались. Совершенно очевидно, что указанные направления развития международной системы в период перехода от Средневековья к Новому времени создали предпосылки для распространения современной модели дипломатической службы. Речь идет о процессе, который был следствием секуляризации государственных институтов и утверждения новой системы международных отношений, причем оба этих фактора были теснейшим образом взаимосвязаны.

Новая дипломатия эпохи Возрождения, по меткому выражению американского исследователя Гарретта Мэттингли, стала функциональным выражением государства нового типа. В то же время эта дипломатия явилась и функциональным выражением новой международной системы, основанной на отношениях между светскими

государствами нового типа. Политика равновесия, с одной стороны, стимулировала появление организованной и постоянной дипломатической службы, а с другой - именно эффективная дипломатия сделала возможным осуществление этой политики.

Новая модель дипломатической службы, получившая название «итальянской модели», обладала следующими характерными чертами:

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

Возникшую дипломатическую систему представляется возможным охарактеризовать как одно из проявлений глобализации *ante litteram*.

Возникнув в конкретном месте (государства Апеннинского полуострова) и в конкретное время (эпоха Ренессанса), с течением времени она распространилась на остальные страны мира. С развитием в Европе идеи равновесия сил европейская дипломатия все более охотно следует «итальянской модели».

Первым государством, вступившим на этот путь, стала Франция. Еще при Франциске I., в начале XVI столетия, во Франции появился институт постоянных представителей. Однако это были лишь элементы новой дипломатической системы. Только кардинал Ришелье, первый министр Франции при Людовике XIII, полностью осознал важность «итальянской модели» для успешного развития внешней политики своей страны. Творчески развивая идеи равновесия, в качестве осевой линии международных отношений он ввел понятие европейского равновесия. В его представлении европейская система состояла из суверенных государств, отношения между которыми строились на постоянной основе. Как отмечает французский исследователь Мишель Кармона, «Ришелье, поставив отношения между государствами на секулярную основу, превратил идею европейского равновесия в определяющий принцип международных отношений». Ришелье отвергал точку зрения, в соответствии с которой политика основывалась на династических началах. Он полагал, что интересы государства (*raison d'état*) выше интересов короны, аристократии и народа. Искусство управления, по его мнению, предполагало соответствие политики этим интересам, независимо от этических и религиозных соображений.

Будучи самым настоящим теоретиком светской дипломатии, Ришелье настаивал на сохранении постоянного характера отношений между суверенными государствами, образующими общее политическое пространство.

Для обеспечения непрерывности и преемственности этих отношений, писал Ришелье в своем «Политическом завещании» (1638), необходимо «вести переговоры беспрестанно, открыто, повсеместно и не прерывать их даже в том случае, если они не дают немедленного результата и нет полной уверенности в достижении поставленной цели в будущем». Ришелье убедительно доказывал необходимость превращения дипломатии *ad hoc* в постоянную дипломатию. Понятно, что концепция переговорного процесса, предложенная Ришелье, не могла реализоваться без посла-резидента.

Великий французский кардинал-политик рассматривал дипломатию как средство установления и поддержания доверительных отношений. Будучи идеологически нейтральными, во всех своих проявлениях эти отношения должны держаться на «честном подходе» к партнеру. Как религиозную заповедь призывал кардинал следовать принципу *pacta sunt servanda* (договор должен соблюдаться).

Своих послов он увещевал никогда не превышать полномочий, взвешивать каждое слово и научиться владеть пером.

Необходимость неусыпного контроля над внешней политикой и деятельностью послов убедила его в целесообразности сосредоточить руководство внешней политикой в едином министерстве. Таким образом, в 1626 г. в Европе появилось первое с таким названием министерство иностранных дел. Руководство новым внешнеполитическим ведомством Ришелье фактически сосредоточил в своих руках. При министерстве был учрежден архив, для которого впоследствии в Версале было выстроено специальное здание, защищенное от пожара. Политику кардинала Ришелье продолжил его преемник кардинал Мазарино. Придавая огромное значение дипломатии, Мазарино тоже настаивал на «максимальной гибкости» в ходе переговоров и советовал никогда не прерывать их.

К концу XVII в. дипломатическая служба Франции, активно участвующая в европейской системе равновесия, становится самой мощной и разветвленной в Европе. Послы французского короля возглавляют постоянные представительства в Риме, Венеции, Константинополе, Вене, Гааге, Лондоне, Мадриде, Лиссабоне, Мюнхене, Копенгагене и Берне. В других экономических и политических центрах мира за развитием событий пристально следят французские министры-резиденты. Вскоре получает распространение обычай назначать послами не только представителей знати, но и вообще «талантливых людей», обладающих юридическим образованием. Молодых претендентов на получение места в системе дипломатической службы направляют на обучение в Школу публичного права при Страсбургском университете.

Во второй половине XVII в. французское внешнеполитическое ведомство окончательно освобождается от ведения дел внутривнутриполитического характера. В министерстве создан Политический департамент, разработана эффективная система делопроизводства и дипломатической корреспонденции. Формируется особый шифровальный отдел, использующий новейшие математические теории. Департамент был обязан не только обеспечить секретность переписки,

но и пресекать проникновение в каналы связи агентов других государств. Финансовый департамент министерства надзирал за дипломатическими привилегиями и контролировал иностранцев, отслеживая движение их денежных потоков.

В период правления Людовика XIV во Франции был разработан торговый кодекс (1673), впервые определивший обязанности консулов. В это же время был начат систематический сбор дипломатических документов и создан государственный политический архив. В 1712 г. была учреждена Дипломатическая академия. К 1787 г. Франция имела за рубежом двенадцать послов, двадцать посланников, трех министров-резидентов, многочисленных секретарей. Наличие такого сильного аппарата придавало французской дипломатии огромный общеевропейский престиж. К концу столетия, окончательно вытеснив латынь из научного и дипломатического обихода, французский язык становится дипломатическим языком Европы, а французская дипломатическая служба внимательно изучается остальными странами.

Расцвет теории баланса сил пришелся на XVIII в. и продолжался вплоть до Французской революции. Подписанный в Утрехте в 1713 г. мирный договор, венчавший войну за испанское наследство, зафиксировал знаменитую формулу, призывавшую к восстановлению справедливого равновесия сил (*iustum potentiae aequilibrium*).

Эта формула затем периодически появлялась в международных договорах. Обогащенная искусной техникой сдержек и противовесов, она на протяжении всего XVIII в. оставалась основным принципом международных отношений и дипломатии. В череде следовавших затем мирных договоров вплоть до начала XIX в. баланс сил постоянно выступал в качестве инструмента достижения мира и стабильности. В 1720 г. один английский публицист восторженно отзывался об этом дипломатическом принципе: «Полагаю, что право народов не знает иной имеющей огромное значение для дела процветания гражданского общества доктрины, которая досталась бы человечеству такой дорогой ценой, как доктрина баланса сил». Как отметил английский исследователь Мэттью Смит Андерсон, общим местом в рассуждениях о равновесии сил было: «В случае если какой-то правитель начинает слишком возвышаться над всеми, правильной политикой других правителей будет создание альянса, имеющего цель сбить с него спесь или по крайней мере воспрепятствовать его дальнейшему усилению». Пришли к выводу, что любая концентрация сил в рамках одного государства сама по себе опасна и должна быть предотвращена, даже если правитель этого государства и не проявляет агрессивных намерений. В этом контексте соблюдение баланса сил превратилось в глазах многих политиков в высокий моральный принцип, независимо от его практической целесообразности. Поэтому стремление к балансу сил стало не просто фактическим правом монарха, но и его долгом. «Никто не может противиться балансу сил», - писал известный немецкий правовед того времени.

Век Разума был уверен в том, что военные действия теперь ведутся с

гораздо меньшим личным энтузиазмом и страстью, чем это было раньше. В этой атмосфере основанная на рационализме, расчете и маневрировании идея баланса сил находила горячий отклик. Ее питала вера во всемогущество естественных наук. Заветной целью стало создание такой науки о человеческом обществе, которая могла бы все охватить и все объяснить так же, как законы физики и астрономии объясняли окружающий материальный мир. Казалось возможным свести международные отношения к набору правил и принципов, руководствуясь которыми государственные мужи смогут достичь желанных целей. Влюбленный в математику австрийский государственный деятель Венцель Антон Каунитц выдвинул идею применения в дипломатии «геометрического метода» расчета союзов и коалиций.

Обширная литература того времени рассматривает межгосударственные отношения по аналогии с неким бесстрастным инженерным устройством, обеспечивающим функционирование мировой политики. Прусский правитель Фридрих II любил сравнивать международные отношения с часовым механизмом. Однако самым популярным стало сопоставление баланса сил с моделью солнечной системы по Ньютону. Так, один английский правовед писал по этому поводу: «Баланс сил для Европы является тем, чем гравитация и притяжение стали для Вселенной. Равновесие нельзя обнаружить глазом или потрогать, однако оно реально существует и так же, как стрелка весов, чувствительно ко всяким изменениям». Англичане стали рассматривать задачу поддержания равновесия сил на Европейском континенте как один из фундаментальных принципов британской политики, способствующий процветанию острова.

Во многих исследованиях той эпохи содержится вывод о необходимости создания науки о дипломатии и международных отношениях, сведенной к перечню общих закономерностей. Предполагалось, что по мере взросления человечества в принятии внешнеполитических решений личностные и случайные факторы неизбежно будут играть все менее существенную роль.

В 1744 г. в Берлине вышла в свет книга «Европейский баланс как правило мира и войны». Ее автор утверждал, что к каждому правителю может быть выдвинуто справедливое требование - во имя поддержания баланса пожертвовать часть по праву ему принадлежащей территории в пользу системы государств как единого целого.

В XVIII в. обозначились новые судьбоносные факторы. Появились обширные колониальные владения, прежде всего в Америке. Россия начала свое вхождение в европейскую дипломатическую систему в качестве великой державы. Все большее внимание уделялось проблемам колониальной торговли. Так, английские экономисты утверждали, что баланс сил был порожден торговлей и в будущем будет поддерживаться между торговыми странами так долго, как долго они будут успешно торговать и хранить свою свободу.

В течение столетия достаточно простой баланс сил был сменен более сложным, включающим полдюжины великих и средних держав. Ведение международных дел приобрело первоочередной характер.

Документы Вестфальских конгрессов (1648) окончательно закрепили институт постоянных дипломатических представительств, перечислили иммунитеты и привилегии дипломатических агентов. К началу века Просвещения в столицах Европы появился многочисленный дипломатический корпус. Решающее значение приобрели договоры между суверенными государствами, юридические статьи которых становятся источником светского международного права. Начиная с договора в Утрехте, венчавшего войну за испанское наследство (1713), приобретает большую популярность формула *iustum potentiae aequilibrium* (справедливое равновесие сил). Сохранение или восстановление нарушенного равновесия становится основной целью межгосударственных соглашений.

На протяжении XVIII и XIX вв. происходило совершенствование дипломатической системы и дальнейшее развитие теорий международных отношений.

Война как таковая не была объявлена европейцами вне закона, но все же благодаря системе равновесия прежние кровопролитные религиозные войны прекратились. Фридрих Великий писал: «Когда осторожные политики Европы упускают из виду сохранение баланса сил ведущих держав, страдает вся политическая система»³.

Страны Европейского континента, активно практиковавшие в своей политике принцип баланса сил, создают соответствующие дипломатические институты. Этому способствует эффективная система обучения административной карьере - камералистика, которая в ряде западных стран получила достаточно широкое распространение. Положительным примером служил опыт Пруссии и Австрии, где камералистика заняла прочное место. От кандидата на должность в обязательном порядке требовались сдача экзамена и прохождение соответствующей стажировки (практики). Чиновники получали регулярное жалование с доплатой за выслугу лет и пенсии. Благодаря камералистике в короткий срок в этих странах появился слой достаточно образованных, профессионально подготовленных и относительно честных государственных служащих.

В Габсбургской империи двойственная роль императора, выступавшего одновременно в качестве правителя земель династии Габсбургов и императора Священной Римской империи, породила сложную и запутанную дипломатическую систему. Так, имперские дипломаты получали два вида верительных грамот и были обязаны направлять свои донесения то в Рейхсканцелярию, то в Гофканцелярию - в зависимости от содержания переговоров.

В странах Западного полушария политика баланса сил не практиковалась. С момента возникновения Североамериканских Соединенных Штатов были очевидны их претензии на имперскую политику. Томас Джефферсон провозглашал установление «империи свободы». Большинство отцов-основателей придерживались того мнения, что САСШ должны доминировать в Западном полушарии. Впоследствии эта установка нашла свое выражение в

известной доктрине Монро 1823 г., не допускавшей вмешательства европейских держав в американские дела.

Отцы-основатели САСШ разработали такую национальную политику, которая исключала участие Соединенных Штатов в сложных дипломатических маневрах и постоянном соперничестве держав старого континента. Американцы отказывались считать конструктивной теорию баланса сил. Основной упор они делали на недостатки этой системы. Европейская политика, по их мнению, была грязной и аморальной. Они предпочитали геополитическую изоляцию, отстаивали исключительность Америки, ее особую миссию, превозносили преимущества республиканского строя и разоблачали неприкрытый цинизм дипломатии Старого света. Нет ничего удивительного в том, что все это оставляло мало места для расчетов в духе теории баланса сил, а следовательно, и для создания дипломатической службы по европейскому образцу.

Классический период дипломатии, начавшись в 1648 г., был ознаменован постепенным сосредоточением управления внешней политикой в руках исполнительной власти.

Весьма популярным среди политиков стало сравнение Европы с большой шахматной доской, на которой государственные деятели и дипломаты с математической точностью двигают фигуры, создают изменяющие конфигурацию союзы и перебрасывают армии, постоянно восстанавливая нарушенное равновесие. Смена союзов стала обычной практикой, и это никого не шокировало. В качестве искусных демиургов подобной системы выступали такие известные политики, как Кауниц и Меттерних.

Внешняя политика окончательно превратилась в самостоятельную отрасль государственного управления. Дипломатическая служба была повсеместно реформирована. С целью повышения профессионального уровня чиновников вводились конкурсные экзамены. В общем и целом дипломатическая служба оставалась элитарной, однако успешная сдача экзаменов позволяла вступить на дипломатическое поприще и представителям третьего сословия. Реформа создавала строжайшую иерархическую систему карьерной лестницы.

В XIX столетии идея баланса сил в отношениях между государствами по-прежнему сохраняла свое значение. Договоры, подписанные в 1813 г. между Австрией, Пруссией, Россией, провозгласили восстановление баланса сил в качестве одной из приоритетных целей. То же самое подтверждали и австро-неаполитанский договор 1814 г., и договор антифранцузской коалиции в марте 1814 г. Английский премьер Вильям Питт-младший видел задачу своего внешнеполитического курса в создании в Европе системы равновесия и консолидации германских государств в центре Европы как противовеса Франции и России.

В связи с утверждением принципа легитимизма, возобладавшего на Венском конгрессе 1814–1815 гг., правовым основам международных отношений и дипломатической службы стали уделять особое внимание. Вместе с тем среди правоведов-международников все большую популярность

приобретала теория, в соответствии с которой вера в равенство всех суверенных государств, лежавшая в основе теории баланса сил, себя изжила^{*}. Уже в «Регламенте» 1815 г., определившем классы глав дипломатических представительств, было зафиксировано неравенство держав. Они подразделялись на великие державы с широкой сферой интересов (только эти державы могли обмениваться дипломатическими представителями в ранге послов) и державы с ограниченной сферой интересов (могли обмениваться посланниками и поверенными в делах). С течением времени появляется термин «великая держава», а в немецкой литературе - «мировая держава» (Weltmacht).

После Венского конгресса пять великих держав стали контролировать не только международную ситуацию, но и внутривосточное положение в различных странах. Предложенный российским императором Александром I договор о Священном союзе стал основой вмешательства (в том числе и вооруженного) во внутренние дела государств. Протокол, принятый на конгрессе Священного союза в Троппау (1820), гласил:

«Государства, где произошла угрожающая другим странам смена правления, исключаются из Европейского альянса до тех пор, пока там не появятся гарантии законности и стабильности. Державы Священного союза, используя как мирные, так и военные средства, принуждают пережившие потрясения страны вернуться в лоно Великого альянса».

Право вооруженной интервенции было реализовано в ходе революционных восстаний в Неаполитанском королевстве, Пьемонте и в Испании.

На смену конгрессам Священного союза пришел «европейский концерт», основанный на том убеждении, что великие державы должны действовать совместно для разрешения любого кризиса. Главы держав, а чаще их министры иностранных дел, периодически встречались, чтобы координировать свою политику, направленную на поддержание монархических порядков, предупреждение революционных выступлений и сохранение баланса и стабильности на континенте. Формула «европейского концерта» обеспечивала определенное стратегическое равновесие. Великие европейские державы были связаны друг с другом общими ценностями: стремлением к порядку, стабильности и миру, что отражало не только настроения двора и аристократии, но и развивающегося среднего класса. Правда, Великобритания всякий раз, когда это отвечало ее торговым и стратегическим интересам, без особого стеснения оказывала содействие политическим и конституционным реформистским движениям на континенте.

Осмыслению баланса сил продолжали уделять большое внимание. Так, министр иностранных дел Пруссии с удовлетворением отмечал в 1830 г.: «Баланс в мире политики, подобно тому, как это происходит в мире природы,

^{*} Идею суверенного равенства монархов отстаивал шведский король Густав Адольф еще в ходе Тридцатилетней войны, на Вестфальском конгрессе в поддержку этого принципа высказалась и шведская королева Христина.

позволяет европейским государствам сохранять порядок, гармонию и спокойствие». В 1864 г. премьер Англии лорд Пальмерстон заявлял, что «принцип баланса сил основан на природе человека и гарантирует единственно реальную защиту независимости малых государств и является тем теоретическим положением, которое надо проводить в жизнь». К середине столетия принцип баланса сил превратился в своего рода конституционный принцип, которым руководствовались европейские политики. Он стал частью системы международного права.

Основанные на балансе сил международные отношения и окончательное утверждение государственного суверенитета благоприятствовали расцвету дипломатии. Французская революция и наполеоновские завоевания трансформировали европейскую административную систему управления. Абсолютные монархии уступали дорогу монархиям конституционным. Внешняя политика окончательно превратилась в самостоятельную отрасль государственного управления. На этом фоне получила распространение наполеоновская модель государственного администрирования. Для нее были характерны многие черты военной организации: максимальная централизация, единоначалие, суровая дисциплина, строжайшая ответственность чиновников. В то же время новая административная система отличалась предельной рациональностью, логичностью структуры, конкурсной системой приема на государственную службу. Дипломатическая служба была повсеместно реформирована.

Антиклерикализм эпохи Просвещения, французская революция и наполеоновские войны способствовали выходу на политическую арену новых социальных слоев, требовавших своего участия в государственной политике.

Представители этих слоев, отталкиваясь от накопленного теоретического наследия, стали весьма эмоциональными проповедниками новых концепций националистического, социалистического и либерального характера. Каждое из предлагаемых этими концепциями видений будущего мироустройства подавалось как альтернатива существующего государственного строительства и мировой политики. Подобные идеи имели также тенденцию к превращению в набор непреложных догм, что позволяет рассматривать их как своего рода «светские религии».

Немалое место в новых схемах занимали будущие модели международных отношений и дипломатии, принципиально отличающиеся от прежних. Наиболее распространенной на Европейском континенте стала **теория национального принципа**, во главу угла ставившая идею исполняющей свою историческую миссию нации. Большинству националистов идея баланса сил казалась устаревшей. Правда, некоторые из них, в частности, итальянский националист Джан Доменико Романьози, утверждали, что государства-нации придут к новому, более естественному и в силу этого более эффективному и длительному равновесию.

Большинство националистов резко критиковали теорию баланса сил как не

справляющуюся с задачей предотвращения войн. Конец войнам, по их мнению, должна положить идея нации. Еще в конце XVIII в. немецкий философ Иоганн Готфрид Гердер писал:

«Кабинеты могут разочароваться друг в друге, политические машины станут оказывать разрушительное давление друг на друга. Но ни одна Родина-мать никогда не пойдет войной на другую; отечества будут мирно сосуществовать и помогать друг другу, как это бывает в здоровой семье».

В середине XIX в. ему вторил французский историк Анри Мартен:

«Существуют неоспоримые признаки того, что в течение ближайших лет вопросы национальные, помноженные на социальные проблемы, будут доминировать на нашем континенте, ибо Государства создают люди, а Нации создает Господь».

Идеолог объединения Италии Джузеппе Мадзини в своей последней работе «Международная политика» (1871 г.) озвучил пророчества о возникновении в Европе ассоциации свободных братских наций, объединенных общими интересами. В современной ему Европе Мадзини все же признавал необходимость равновесия сил, но ставил при этом одно условие:

«Если так называемый баланс сил не превращается в баланс справедливости, он остается пустым звуком. Чтобы баланс стал справедливым, необходимо пересмотреть несправедливые, неравноправные, навязанные силой конвенции, в разработке которых народы не принимали участия и которые они никогда не одобряли».

Утверждения, что люди, объединенные узами общего языка, религии, культуры и истории, должны жить в одном национальном государстве и стать главными действующими лицами мировой политики, опасно вели к изменению взглядов на существовавшие границы, ибо прежняя концепция естественных границ сменялась концепцией границ между нациями. Процессы объединения Германии и Италии, кризисные явления в многонациональной империи Габсбургов свидетельствовали о торжестве принципа национальности. Лидеры набиравших в Европе силу движений социалистического толка выступали защитниками неимущих классов, социализм рисовался как справедливое общество, основанное на труде, равноправии и братских отношениях. Радикальные социалисты-интернационалисты вообще отменяли идею баланса сил как не соответствующую «научным закономерностям» развития общественных отношений.

Радикальный социализм призывал к революционному слому буржуазных институтов, а будущее мира виделось в отмирании государства и становлении всемирной республики народов. Что же касается будущего внешней политики, адепты этого течения утверждали, что народы, уничтожив границы и упразднив государство, положат конец буржуазной игре в равновесие сил и империалистическим войнам. Впоследствии ярким выражением радикальных позиций в Советской России стала деятельность Льва Троцкого на посту наркома иностранных дел. Как писали английские исследователи дипломатии, «советская дипломатия началась с упразднения дипломатии... народный комиссар заявил, что его главная задача - напечатать революционные прокламации, а затем закрыть эту лавочку».

Еще в эпоху Просвещения среди либерально настроенных реформаторов распространилось убеждение, что коммерческие и торговые связи и

извлекаемая государствами выгода могут стать эффективным средством прекращения международных конфликтов. Например, Монтескье утверждал, что мир является естественным следствием коммерции, ибо занимающиеся совместным бизнесом два государства слишком зависят друг от друга, чтобы воевать. Французские реформаторы предреволюционного времени провозглашали: «Пришел час торговли, пришедшей на смену эпохе войны». Физиократы были искренне уверены в том, что свободная торговля станет естественным средством преодоления конфликтов, терзавших Европу в течение столь долгого времени. Сопровождаемая свободным передвижением людей и идей, она сможет гораздо сильнее связать государства и общества, чем какие бы то ни было наднациональные институты.

Упор на экономический фактор в международных отношениях означал, что физиократы во Франции, утилитаристы и радикалы в Англии с одинаковым недоверием относились к практике и институтам политической дипломатии. По их мнению, дипломатическая система равновесия сил, возникшая в Европе три столетия тому назад, в лучшем случае была досадной помехой, а в худшем - угрозой миру. Да и нужна ли вообще дипломатия, вопрошали они, коль скоро истинную сущность взаимоотношений между государствами составляют торговля и экономические связи? Итак, напрашивался вывод - в будущем государства станут обходиться без политических соглашений. Мир, развивающийся согласно естественным законам, по определению нуждался лишь в торговых соглашениях. Многие английские либералы эпохи Просвещения вопреки историческим фактам утверждали, будто система равновесия сил порождена торговлей и продолжительность существования этой системы обусловлена успешной коммерцией.

И в XIX в. либералы, чьи идеи приобрели наибольшую популярность в Великобритании, продолжали утверждать, что подлинные связи между странами должны обеспечиваться не министерствами внешних сношений и профессиональными дипломатами, а многочисленными неправительственными контактами, возникающими во время путешествий, интеллектуального общения и торговли. Наиболее популярный защитник фритрейдерства Ричард Кобден, последователь Бентама и физиократов и ярый противник политики протекционизма, любил повторять: «Мир придет на землю, когда люди в первую очередь будут иметь дело друг с другом, а потом уже с правительством. ... Мы выступаем только за то, что наилучшим образом служит христианскому миру, т.е. за то, чтобы осуществлять закупки на самых дешевых рынках и продавать на самых дорогих». Английский либерал Джон Брайт, сторонник свободной торговли и сведения к минимуму официальных отношений между государствами, писал: «Баланс сил - всего лишь химера! Это не заблуждение, не обман и не афера, а неопишное, недоступное пониманию, необъяснимое ничто - пустой звук. Идея баланса сил напоминает поиск философского камня или попытку изобрести вечный двигатель».

Представители всех трех идейных течений не оставляли места для традиционной теории баланса сил в международных отношениях и ставили под

сомнение рациональность существующей модели дипломатии. «Идея сохранения баланса сил в Европе теряет почву, и есть надежда, что этот процесс продолжится», - писал известный бельгийский правовед, экономист и пацифист Эмиль де Лавлэ в своей книге «О причинах войны и средствах сократить их число». Творчество других авторов второй половины XIX - начала XX вв., участников дискуссий о будущем международных отношений, свидетельствует об интенсивных поисках новой дипломатической теории, которая в отличие от «скомпрометировавшей себя теории баланса сил» станет надежным гарантом стабильности и мира.

На этом фоне происходило постепенное усложнение структур дипломатических институтов и механизмов реализации внешней политики. Модификация исходных параметров, обусловивших становление современной модели дипломатии в эпоху Ренессанса, открывала перспективы иного мирового порядка. Распространение парламентских институтов и появление массовых политических партий, возникновение международных межправительственных и неправительственных организаций, пробивавший себе дорогу принцип свободы торговли - все это создавало новые рамки для выработки внешнеполитического курса. Возникал вопрос о границах государственного суверенитета, пришедшего на смену абсолютному суверенитету монарха. Прежняя идея его неделимости ставилась под сомнение и в связи с тенденцией отделения церкви от государства.

Политизация дипломатии выразилась во все более пристальном интересе общественного мнения к проблемам мировой политики. В конституционных монархиях и республиках министр иностранных дел был обязан периодически появляться в законодательном собрании с целью разъяснения внешнеполитического курса страны. В министерствах иностранных дел появилась должность заместителя министра по связям с парламентом. Депутаты парламента создавали комитеты и комиссии, курирующие вопросы внешней политики. В их задачу входила подготовка законопроектов, касавшихся механизма принятия внешнеполитических решений. В законодательные собрания поступали на ратификацию международные соглашения и договоры, подписанные с другими странами. Вотирование бюджетных ассигнований давало парламентариям мощный рычаг влияния на дипломатическую службу.

В то же время и во второй половине XIX - начале XX вв. официальная внешнеполитическая линия европейских кабинетов по-прежнему основывалась на теории баланса сил. Менялось лишь содержание этого баланса. Политика равновесия все чаще выражалась в соперничестве и взаимных уступках держав, претендующих на колониальные владения в Азии и Африке. Тот же Кобден настоятельно указывал, что никакого баланса нельзя добиться без включения в его параметры Американского континента, прежде всего Соединенных Штатов. В середине века под влиянием идей Алексиса де Токвиля бурно дискутировалась идея о будущем доминировании Соединенных Штатов и России и прогнозировалось возможное влияние американо-русской директории

на европейское равновесие.

Систему европейского баланса, в центре которого находилась бы Германская империя, пытался реализовать Отто фон Бисмарк. Его знаменитая формула - «всегда втроем» - подразумевала союзы Германии с двумя из пяти великих держав, где Германия заняла бы лидирующие позиции. Бурное развитие промышленности и возросшая способность быстрой мобилизации национальных ресурсов способствовали торжеству бисмарковской Realpolitik, преследовавшей цель возвышения собственного государства. Как остроумно подчеркивает Киссинджер:

«Система Меттерниха отражала концепцию XVIII в., когда вселенная представлялась огромным часовым механизмом с идеально подогнанными друг к другу деталями, так что порча одной распространялась и на все прочие. Бисмарк же, будучи представителем новой науки и политики, воспринимал вселенную не как некую общность, находящуюся в механическом равновесии, но в ее современной версии: как состоящую из частиц, находящихся в непрерывном движении и воздействии друг на друга, что и создавало реальность».

Последующий крах системы Бисмарка разделил Европу на два противостоящих альянса. Сложные комбинации больших, средних и малых государств, участвовавших в системе баланса сил в предшествующие столетия, сменились гораздо более простыми альянсами двух-трех великих держав, пытающихся взаимно уравновесить друг друга. На смену «европейскому концерту» пришло ничем не сдерживаемое соперничество. Следование принципам реальной политики последователями Бисмарка привело их к исключительной зависимости от военной силы. По прошествии некоторого времени превращение военного могущества в единственный критерий величия государства стало побудительным мотивом для всех наций вступить в безудержную гонку вооружений и проводить политику конфронтации.

В ряде стран, и прежде всего в Германии, все громче звучали требования отвергнуть принцип баланса сил, препятствующий свободе действий держав и снижающий эффективность политики каждой из них. Многие немцы были уверены, что Великобритания своекорыстно эксплуатирует принцип равновесия и «туманный Альбион» заинтересован сеять рознь на континенте, извлекая из этого политическую и коммерческую выгоду. Радикально настроенный прусский генерал Фридрих фон Бернхарди заявил, что принцип баланса сил, с Венского конгресса лежащий в основе ничем не оправдываемой политики, надо полностью игнорировать.

В Великобритании политики воспринимали подрыв традиционного равновесия в Европе как тенденцию, способную повлиять на судьбы мира роковым образом. Так, Бенджамин Дизраэли заявил в 1871 г.: «Не осталось ни одной дипломатической традиции, которая не была бы сметена. ...Равновесие сил разрушено целиком и полностью». Начался лихорадочный поиск новой системы международных отношений, в ходе которого идеологи «новейшей системы», преодолев механистический подход, вновь обратились к утверждению моральных ценностей как основе будущей внешней политики.

Британский премьер Уильям Гладстон заявлял, что путеводными маяками

британской внешней политики отныне должны стать христианская благопристойность и уважение прав человека, а вовсе не принципы равновесия сил и национальных интересов:

«Помните, что святость человеческой жизни в горных поселениях Афганистана так же ненарушима в глазах Господа, как и святость жизни вашей. Помните, что Тот, кто объединил вас всех, создав разумными существами из плоти и крови, соединил вас также узами взаимной любви... не ограничивающимися пределами христианской цивилизации».

В годы, предшествующие Первой мировой войне, следование принципам силовой политики привело к возрастанию зависимости от военного потенциала и превращению военного могущества в наиважнейший критерий национального величия, что побудило политиков к безудержной гонке вооружений и конфронтации. Все реже раздавались рассуждения о единстве и гармонии древнейших стран Европы. Внешняя политика во многом была принесена в жертву военной стратегии, сводившейся, в сущности, к технократическому расчету соотношения сил. Возрастающее значение военного фактора, по образному выражению испанского исследователя Карлоса Гарсия, стало «красноречивым доказательством победы древнего и всемогущего идола, называемого государственным интересом». В этих условиях дипломатам становилось все труднее оспаривать требования отечественных военных ведомств. Классическая система европейского баланса уходила в прошлое.

Президент США Теодор Рузвельт следовал идее глобального баланса сил, в котором Соединенные Штаты будут играть далеко не последнюю роль. Рузвельт скептически относился к эффективности международного права, будучи уверенным, что только военная и экономическая мощь может обеспечить интересы государства. Складывалось впечатление, что Рузвельт верил в возможность возрождения концерта великих держав, включающего на этот раз США и Японию. По его мнению, для обеспечения международного порядка было бы необходимо определить сферы влияния и предупредить перерастание локальных кризисов в региональные конфликты.

В условиях краха системы баланса сил преемник Рузвельта Вудро Вильсон был скорее последователем либерала Гладстона. Вильсон выдвинул идею мирового порядка, основанную на вере в доброго от природы человека и в изначальную мировую гармонию. Отсюда следовал вывод, что высокоморальные демократические нации по самой своей природе миролюбивы. Гарантом мирового порядка в его концепции выступал уже не баланс сил, а универсальное международное право. В 1915 г. Вильсон выдвинул беспрецедентную доктрину, гласящую, что безопасность Америки неотделима от безопасности остального человечества, ибо миссия Америки состоит в распространении институтов свободы во всем мире.

В январе 1917 г. американский президент заявил, что в послевоенном мире необходимость в балансе сил отпадет. Соперничество государств сменится их сообществом, стремящимся к обеспечению всеобщего мира. Координатором этих усилий станет международная организация, в рамках которой государства будут отстаивать не столько свои собственные, сколько общие интересы. Все

страны мира должны объединиться, чтобы наказать тех, кто подрывает мир. Неодолимая сила общественного мнения заставит мировых лидеров выступить против потенциального агрессора.

Вильсон считал, что торжество принципа коллективной безопасности будет означать всеобщее признание цели сохранения мира в качестве правового постулата. Определять, был ли нарушен мир, вменялось в обязанность создаваемой Лиге Наций, причем институты американского федерализма должны были послужить прообразом будущего «мирового парламента».

Мировая война и последовавшие события - крах четырех империй (Российской, Германской, Османской и Австро-Венгерской), революции в России, создание Лиги Наций, выход США на мировую арену полностью изменили европейский порядок.

Исследуя дипломатию этого периода, Киссинджер отмечал:

«Вильсоновские доктрины самоопределения и коллективной безопасности создали для европейских дипломатов совершенно незнакомую ситуацию. Любое европейское урегулирование исходило из той предпосылки, что можно изменять границы ради достижения равновесия сил, которому при всех обстоятельствах отдается предпочтение перед волей затронутого конфликтом населения. Вильсон в корне отвергал подобный подход - не самоопределение влечет за собой войны, а то положение, когда его нет; не отсутствие равновесия сил порождает нестабильность, а стремление к его достижению».

Однако европейская модель дипломатии продолжала свое распространение на остальные регионы и континенты. Эта модель по-прежнему ассоциировалась с равновесием сил, только на этот раз поддержание такого равновесия мыслилось уже не в региональном, а в мировом масштабе. Организовали свою дипломатическую службу по европейскому образцу обретшие независимость латиноамериканские государства. По этому пути пошла и покинувшая изоляцию Япония. Накануне Первой мировой войны Великобритания имела сорок одну зарубежную миссию, девятнадцать из которых находились за пределами Европы. В зависимых странах европейские державы были представлены генеральными консульствами. Европейские дипломатические миссии обосновались в Китае. С XVI в. постоянные европейские миссии пребывали в Константинополе, а в 1790 г. турецкий султан направил своих постоянных представителей в Лондон, Париж, Вену и Берлин. В 1849 г. посольство Османской империи было открыто в Тегеране, по всей вероятности, это было первым обменом постоянными представителями между исламскими государствами. Персия учредила свою постоянную миссию в Лондоне в начале 60х годов XIX в.

После Первой мировой войны распространилось мнение о «кризисе» дипломатии. Общественность резко критиковала дипломатов, поскольку они не выполнили свою главную задачу - решать конфликты мирным путем - и допустили вооруженное столкновение держав. Дипломатию обвиняли в ее элитаризме, невозможности поступить на службу для молодых талантливых людей незнатного происхождения. Хотя среди дипломатов было немало крупных литераторов, популярными становятся гипертрофированно отрицательные образы дипломатов-бюрократов, с течением времени

получившие хождение в художественной литературе. ЛаБрюйер, Вольтер, Руссо не раз изображали дипломатов в сатирическом ключе. В «Страданиях молодого Вертера» Гете устами своего героя говорит о посланнике, с которым ему пришлось столкнуться:

«Посланник причиняет мне немало досады, что я, впрочем, и предвидел. Это - педантичный дурак, каких немного на свете. Все у него делается шаг за шагом, и мелочен он, как старая кумушка; человек, который никогда не бывает доволен собою и которому поэтому никто не может угодить... Что это за люди, вся душа которых занята исключительно церемониалом, а мысли и стремления годами направлены на то, чтобы продвинуться хоть на один стул и сесть повыше за общим столом».

Особенно беспощаден в отношении дипломатов французский писатель Марсель Пруст. Его весьма добросовестный дипломат Норпуа в то же время ограничен, сух, и «скучен, как дождь».

Правительства большинства европейских стран приступили к реформированию дипломатической службы. К тому же следовало считаться с тем, что появились новые технологии, а связи с общественностью и экономическая дипломатия приобретали все большее значение. В министерствах и посольствах появилось большое число специалистов конкретного направления, к числу военных и военно-морских добавились военно-воздушные атташе. Вопросы долгов и репараций требовали усиленного присутствия экономических и финансовых советников. Правда, не всегда послы приветствовали эти нововведения, ибо специалисты обычно пользовались некоторой автономией по отношению к иерархии посольства.

Вследствие реформ дипломатическая служба стала более доступным поприщем для проявления талантов бизнесменов, политиков и журналистов. Начался процесс слияния дипломатической и консульской карьер. Дискриминируемые в прошлом работники многих внешнеполитических ведомств, которые не считались дипломатами и им не присуждались дипломатические ранги, теперь могли надеяться на успешную дипломатическую карьеру. Первой по этому пути пошла Советская Россия, за ней в 1924 г. последовали и США. Консульские работники перестали быть «второразрядными» чиновниками, им стали присваивать те же ранги, что и дипломатам. По этому пути пошли и другие страны. Женщины тоже все чаще получали возможность стать дипломатами.

В своем современном виде Форин офис (ФО) возник в ходе административных реформ 1906 г. Однако это не означало, что британское министерство иностранных дел стало бесспорным контролером внешнеполитического курса. Нужды военного времени привели к возрастанию роли бюрократических соперников внешнеполитического ведомства. Трения между ФО и другими ведомствами, особенно казначейством и кабинетом премьер-министра, становились все более напряженными. В ряде других стран внешнеполитические ведомства тоже натолкнулись на мощное соперничество со стороны министерств финансов, экономики и внешней торговли. Эти министерства стали претендовать на ведущую роль в области внешнеэкономической политики и самостоятельную деятельность на

международной арене. Например, на конференции в Оттаве в 1932 г., где обсуждалась тарифная политика Британской империи, высокие представители Форин офис были наделены лишь статусом наблюдателя.

В более выгодном положении находилось французское внешнеполитическое ведомство. Реформы на Кэ д'Орсе начались еще в 1907 г. Уже тогда территориальные отделы министерства занимались как экономическими, так и политическими вопросами. В 1915 г. на вершине министерства появился генеральный секретарь. Особое внимание было уделено распространению информации и культурной политике. При министерстве учреждалась служба прессы и информации. Правда, женщины не допускались на дипломатическую службу, о чем еще раз было сказано в правительственном декрете от 1929 г.

Реформирования внешнеполитического ведомства в Германии потребовали прежде всего торговые ассоциации, которые обвинили аристократическую элиту в недооценке экономических проблем. В ходе реформ были созданы экономические отделы, произведено слияние дипломатической и консульской карьеры. Дипломатическая служба стала доступной выходцам из бизнес-сообщества. Чиновники консульской службы получили высокие дипломатические ранги, а в наиболее значимые зарубежные представительства были направлены некарьерные дипломаты. В соответствии с Веймарской конституцией министр иностранных дел был обязан отчитываться перед рейхстагом.

Дипломатическая служба тоталитарных государств

Радикальный национализм, ставший государственной идеологией, создал основу тоталитарных фашистских государств*. Октябрьская революция в России открыла дорогу воплощению в жизнь «светской религии» радикального социализма. В середине 1920х годов с установлением фашистского режима в Италии начался процесс фашизации.

Становление современной модели дипломатии внешнеполитической службы. Глава правительства Бенито Муссолини взял себе портфель министра иностранных дел и назначил своим заместителем Дино Гранди, одного из зачинателей фашистского движения. Итальянские дипломаты, хотя в основном и были выходцами отнюдь не из аристократических, а буржуазных семей, мнили себя членами закрытого «рыцарского ордена». По их мнению, дипломаты были высокопрофессиональной гильдией, стоящей над схваткой различных политических течений. В своем кругу они поддерживали иллюзию, будто коллаборационизм позволит им проводить прежнюю патриотическую политику. К самому фашизму они относились с высокомерием, рассматривая его как реакцию провинциалов на слабость центрального правительства и на послевоенную разруху.

* Тоталитарное государство — самоназвание фашистской Италии.

Исследователь фашизма Ренцо Де Феличе отмечал, что Муссолини сумел зародить в умах руководителей итальянской дипломатии надежду на то, что решительность и прагматизм дуче (вождя нации) позволят добиться решения внешнеполитических задач с гораздо большим успехом, чем это было при «мягкотелых» либеральных правительствах.

В итальянском МИДе многие полагали, что рано или поздно фашисты переболеют болезнью экстремизма и эволюционируют в сторону либерализма, часть дипломатов была уверена в том, что им удастся контролировать фашистских комиссаров, используя свое профессиональное превосходство. Правда, большинство дипломатов старой школы и раньше были привержены великодержавным шовинистическим взглядам, что сближало их с национализмом дуче. Характерна в этом смысле позиция посла Италии в Советской России Витторио Черрути, который, не будучи членом фашистской партии, любил повторять:

«Мы абсолютно защищены от большевизма, потому что являемся народом древней культуры, который никогда не допустит того, чтобы жить по скотски, без моральных законов. Но если кто-нибудь покусится на наше духовное наследие и попытается свергнуть режим, который спас нас от коммунизма, мы все как один дадим достойный отпор. Я первый возьму в руки оружие и пойду в бой с большевиками, предпочитая умереть, чем жить так, как живет несчастный русский народ».

Подобные высказывания свидетельствуют, насколько значительная часть дипломатов исповедовала идею превосходства так называемой латинской культуры, что было созвучно национал-империализму Муссолини.

Тоталитарная фашизация не могла не сказаться на структуре министерства иностранных дел. Вскоре Муссолини упразднил должность генерального секретаря министерства, который, будучи опытным карьерным дипломатом, проявлял самостоятельность и явно не устраивал диктатора. Муссолини максимально сосредоточил в своих руках принятие внешнеполитических решений, а впоследствии и административное руководство ведомством, самочинно изменяя структуру общих управлений служб и отделов. Наиболее деликатные поручения Муссолини доверял не дипломатам, а приближенным лицам. Страх сотрудников министерства и посольств оказаться в немилости у своего авторитарного шефа породил манию секретности.

Отличительной чертой фашистской дипломатии стал ее двойственный характер. Фашисты не могли не ориентироваться на родственные идеологические движения в других странах. В связи с чем фашистские дипломаты часто пользовались этими каналами для популяризации своей политики. Идеологи режима претендовали на ведущую роль Италии в мировом фашистском движении, которое они считали «универсальным». Именно это предоставляло фашистским дипломатам право использовать фашистские движения для оказания давления на соответствующие правительства.

Режим поддерживал националистические движения в других странах, стремился дестабилизировать обстановку в стратегически важных регионах, выступал в поддержку франкистского путча в Испании. Учредив фашистские секретариаты за границей, Муссолини стремился превратить итальянские

иммигрантские общины в США в зарубежные отделения фашистского движения. Карьерных дипломатов чрезвычайно беспокоило стремление фашистов навязать им методы конспиративной и подрывной работы за рубежом.

Испытывая недоверие к дипломатам старой школы, дуче предпочитал действовать через доверенных лиц. Например, наиболее деликатные поручения по связям с нацистской верхушкой германского рейха Муссолини давал президенту итальянской торговой палаты в Берлине, который действовал в обход министерства иностранных дел, передавая важные послания дуче германскому рейхсканцлеру. В результате в условиях фашистского режима дипломаты были во многом лишены возможности принимать решения самостоятельно.

Тоталитарные структуры не предусматривали сложного механизма предварительных консультаций и выработки внешнеполитических шагов. Все наиболее важные решения принимались самим дуче, что зачастую приводило к серьезным политическим просчетам. Политический департамент считал за правило скрывать донесения того или иного посла от его же коллег в других странах. Таким же образом становились сугубо секретными и инструкции министерства, направляемые в посольства.

Реформа 1932 г. привела к сосредоточению в руках министра управления всеми административными делами. Министр наделялся также правом по «собственному усмотрению» изменять структуру общих управлений, служб и отделов. В дофашистской Италии такие изменения требовали принятия соответствующих законов. 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.

В 1934 г. был учрежден отдел печати и пропаганды. Речь шла в первую очередь о возрождении старых националистических мифов. Первое место среди них занимал миф о воссоздании «Священной Римской империи на указанных судьбой холмах Рима». Отдел тиражировал также высказывания Муссолини о том, что распространение фашизма на весь мир является исторической неизбежностью. Фашизм был призван «оздоровить испорченную демократией больную Европу и повести ее на борьбу с азиатским большевизмом». Характерной особенностью дипломатии Муссолини была безудержная националистическая риторика, силовое давление, бряцание оружием, нетерпимость в отношении культурных ценностей других народов. Многие дипломаты, даже не будучи фашистами, исповедовали крайне консервативные концепции, что бесспорно сближало их с экстремистским национализмом дуче. Сближение с нацистской Германией способствовало все большей нацификации и итальянского режима. В 1938 году был опубликован «Манифест расы», утверждавший понятие «чистоты итальянской расы, основанной на чистоте крови, которая объединяет сегодняшних итальянцев с поколениями предков».

Внешнеполитическое ведомство постепенно утратило свою прежнюю

роль, а бразды правления внешней политикой сосредоточились в руководящих партийных структурах. Посольства были превращены в центры слежки за политэмигрантами и стали разведывательными резидентурами фашистской Италии⁴.

В Германии с приходом в 1933 г. к власти национал-социалистов начиналось усиленное внедрение в аппарат министерства иностранных дел нацистской идеологии и проверенных кадров НСДАП (Национал-социалистической рабочей партии). Неоднократные чистки привели к увольнению с дипломатической службы более ста двадцати чиновников высокого ранга, которых сочли неблагонадежными. В аппаратах ведомства и посольств появились сотрудники СС и так называемой «Заграничной организации НСДАП». Представитель этой службы стал также статс-секретарем министерства и возглавил специальный департамент - отделение службы СС. В 1938 г. министром иностранных дел был назначен Иоахен фон Риббентроп, высокопоставленный деятель НСДАП, нацист по убеждениям, идейный проводник агрессивной внешней политики гитлеровского рейха. Под его руководством проводилась усиленная нацификация министерства иностранных дел. При германских посольствах были созданы специальные должности атташе - представителей партии. Во второй половине 1930х годов произошло дальнейшее расширение дипломатической службы до двух с половиной тысяч сотрудников. В основном это объяснялось разбуханием аппарата спецслужб, ставших проводниками нацистской политики и идеологии. Создавались специальные подразделения и структуры, нацеленные на проведение пропагандистской и дезинформационной работы. Внешнеполитическое ведомство превратилось в инструмент идеологической работы в стране и за рубежом, направленной на популяризацию и распространение теории и практики нацизма.

Сам фюрер весьма нелестно отзывался о дипломатах. «Мусорная свалка интеллектуалов, способных действовать лишь в мирное время», - так презрительно величал он ведомство на Вильгельмштрассе. По мнению диктатора, дипломаты - всегда космополиты, пренебрегающие интересами нации. В конечном счете Гитлер сосредоточил принятие всех важных внешнеполитических решений в собственных руках в обход министерства иностранных дел, выказывая при этом полное презрение к положениям международного права и международным обязательствам Германии.

Национал-социалистическая партия приступила к созданию собственного внешнеполитического аппарата (Außenpolitischesamt и Auslandsorganisation).

Профессиональные дипломаты, работавшие в странах, где заграничные нацистские партийные организации стремились подвергнуть нацификации проживающих там немцев, оказались перед дилеммой - защищать действия своего правительства или положить конец своей карьере и даже поставить под угрозу свою безопасность и жизнь⁵.

Модель дипломатии, существовавшая в той или иной стране, самым непосредственным образом зависела от господствовавшего там мировоззрения

и типа государственного устройства. Современная модель дипломатии стала функциональным выражением государств нового типа и сложившейся в эпоху Возрождения системы международных отношений. Ее параметры были обусловлены процессами секуляризации, появлением концепции светского суверенитета правителя и стремлением к миру на основе достижения равновесия сил. Главной отличительной чертой этой модели стали постоянные дипломатические представительства. Распространение современной модели дипломатии из итальянских государств эпохи Ренессанса на весь мир можно назвать глобализацией «ante literam».

XIX век породил три основных идейных течения - национализм, социализм и либерализм, ставшие своего рода «светскими религиями». Все три течения подвергали сомнению господствующий в международных отношениях принцип баланса сил. Их идеологи предлагали новое видение международного порядка и альтернативные модели дипломатии. В тех странах, где идеи трансформировались в идеологическую основу не признающего никакой оппозиции государства, установились тоталитарные режимы. Их дипломатия строилась на принципах, отличных от классических. В то же время каждый из этих режимов имел свои черты, обусловленные характером господствующей идеологии, особенностями исторического развития страны, местом и ролью этой страны на международной арене.

Примечания

¹ Берман Г. Дж. Западная традиция права: Эпоха формирования / Пер. с англ. М.: ИнфраМ; Норма, 1998.

² Фукидид. История. М. 1915. Т. II. Кн. V. Ст. 89. С. 60.

³ Morgenthau H. Politics Among Nations. 4th ed. N.Y., 1968. P. 183.

⁴ Зонова Т. В. Дипломатическая служба Италии. М.: МГИМО, 1995.

⁵ Терехов В. П. Дипломатическая служба Германии / Дипломатия иностранных государств // Под ред. Т. В. Зоновой. М.: РОССПЭН, 2004.

Контрольные вопросы

1. Как в Древней Греции называли дипломатов?
2. Кто в Средние века в Западной Европе считался верховным арбитром международных отношений?
3. Какой процесс лег в основу становления современной модели дипломатии?
4. Когда были введены классы глав дипломатических представительств?
5. Какие идейные течения можно назвать «светскими религиями»?
6. Особенности дипломатической службы фашистской Италии и нацистской Германии

Рекомендуемая литература

Берман Г. Дж. Западная традиция права: Эпоха формирования / Пер. с англ. М.: ИнфраМ; Норма, 1998. Дипломатия иностранных государств / Под

ред. Т. В. Зоновой. М.: РОССПЭН, 2004.

Зонова Т. В. «Светские религии» и дипломатическая концепция баланса сил // Сравнительная политика. 2011. № 4.

Зонова Т. В. Дипломатия Ватикана в контексте эволюции европейской политической системы. М.: РОССПЭН, 2000. История дипломатии / Под ред. В. П. Потемкина. М.: 1940. [Электронный ресурс]. - Режим доступа: http://www.diphis.ru/istoriya_diplomatiic2.html.

Киссинджер Г. Дипломатия / Пер. с англ. М.: Ладомир, 1997.

Никольсон Г. Дипломатическое искусство: Четыре лекции по истории дипломатии / Пер. с англ. М., 1962.

Никольсон Г. Дипломатия / Пер. с англ. М.: ОГИЗ, 1941.

Hamilton K., Langhorne R. The Practice of Diplomacy: Its Evolution, Theory and Administration. Taylor & Francis, 2011.

Глава 3 ДИПЛОМАТИЧЕСКАЯ СЛУЖБА ВТОРОЙ ПОЛОВИНЫ XX - НАЧАЛА XXI ВЕКА

Изменение контекста международных отношений

Процесс деколонизации, распад СССР и ряда бывших стран советского блока подняли до 193 количество членов ООН*. При этом в одной трети всех государств проживает почти 90% населения земного шара. Несмотря на формальное равенство, члены ООН обладают иногда значительной, а иногда весьма малой территорией, несопоставимым экономическим и военным потенциалом, различной плотностью населения. В настоящее время есть немало свидетельств тому, что изменения на международной арене начинают приобретать весьма радикальный характер. Этот процесс оказывает влияние как на структуру внешнеполитических ведомств и служб, так и на персонал, который работает в них.

Напомним, что уже в ходе Второй мировой войны встал вопрос о реформе внешнеполитических ведомств. Действительно, как это случалось и после Первой мировой войны, дипломатию снова стали обвинять в неспособности выполнить свою основную задачу, а именно - предотвратить мировую бойню. Корень зла усматривали в элитарности дипломатической службы, ее консервативности, несоответствии демократическим институтам. Значительные государственные средства, выделяемые на внешнеполитический аппарат, утверждали критики, отнюдь не окупаются результатами его деятельности.

Рухнувшая уже в ходе Первой мировой войны классическая система равновесия сил в международных отношениях стала постепенно трансформироваться в военное и идеологическое противостояние военно-политических блоков Запада и Востока - НАТО и Варшавского договора. Изобретение и постановка на поток производства средств массового уничтожения привели к так называемому «балансу страха». Оба блока

* Данные на октябрь 2011 года.

соперничали в привлечении на свою сторону стран «третьего мира» и Движения неприсоединения.

Окончание холодной войны во многом определило потерю внешней политикой своего прежнего статуса, со времен германского канцлера Бисмарка лапидарно звучавшего как примат внешней политики (*das Primat der Aussenpolitik*).

В условиях всемирной глобализации грань между политикой внешней и внутренней стала постепенно стираться. Проблемы, прежде считавшиеся сугубо внутренним делом той или иной страны, все чаще стали разрешаться на международном уровне благодаря усилиям целого ряда различных акторов.

Крах прежнего мирового порядка подрывал стабильность и порождал все новые и новые конфликты. Военно-политическую структуру периода холодной войны сменила новая конфигурация международных отношений. Эти изменения происходили в процессе становления мирового рынка, в условиях возросшего значения международных экономических организаций и создания различных уровней взаимодействия. Страны стали подвергаться прессингу жестких экономических правил, разработанных международными экономическими организациями, государственными, частными, смешанными и транснациональными компаниями. Сеть международных отношений обретала все более плотный и разветвленный характер, овладевая новыми вертикалями и горизонталями взаимных связей. Этому способствовали неизвестная в прошлом возможность стремительно перемещаться из одной страны в другую, возрастающие потоки миграции населения, электронные средства связи, глобальное телевидение и превратившийся в одну из самых прибыльных отраслей туризм.

В демократических странах произошло существенное рассредоточение центров власти и соответственно центров принятия решений. Наметились тенденции к дублированию деятельности министерства иностранных дел различными ведомствами и институтами. Неимоверно возросла роль бюрократического аппарата главы государства или главы правительства в выработке и реализации внешней политики. Весьма выразительно активизировалась деятельность парламентских институтов, осуществляющих контроль над внешнеполитическим курсом, проводимым правительством. Этот процесс разворачивался благодаря участвовавшим дебатам, например, по поводу презентации новой правительственной программы, в результате волны депутатских запросов по конкретным проблемам, а также посредством собственно законодательной деятельности, т.е. путем наделения руководителя исполнительной власти особыми полномочиями ратифицировать тот или иной международный договор, признанный особо важным для судеб страны.

Парламент получил в свое распоряжение еще один инструмент эффективного контроля над деятельностью МИДа. Речь идет о ежегодном обсуждении бюджета. Парламент в состоянии навязать правительству поручение увеличить или уменьшить расходы на дипломатическую службу. Тем временем парламентские комиссии по иностранным делам наряду с

участием в законотворческой работе, приступили к самостоятельному созданию собственной сети международных связей. Таким образом, стал формироваться ряд различных уровней выработки внешнеполитического курса (policymaking) и принятия решений (decisionmaking).

К концу XX в. стало достаточно очевидно, что дипломатические институты весьма болезненно переживают адаптацию к новым реалиям. Под воздействием процессов глобализации, интеграции и регионализации государства добровольно идут на делегирование части своего суверенитета международным организациям, интеграционным объединениям, региональным и местным властям, неправительственным агентам и даже частным лицам.

Происходящие изменения породили и продолжают порождать новые формы дипломатии. Новые акторы международной деятельности берут на себя не присущие им прежде дипломатические функции. Государственные ведомства - обороны, энергетики, транспорта, сельского хозяйства и продовольствия, торговли, науки, культуры, образования - выходят на международную арену вполне самостоятельно. Эти ведомства имеют дело со своими партнерами в другой стране или с соответствующими международными организациями. В результате наблюдается довольно любопытная картина: на мировой арене создаются самые настоящие транснациональные «клубы», объединяющие политических деятелей «по интересам». Членами «клубов» становятся руководители центральных банков разных стран, министры обороны, ведущие переговоры по контролю над вооружениями, представители правоохранительных органов, борющихся с международной преступностью, терроризмом и пр.

Подобное положение дел побуждает, а иногда и вынуждает иностранного посла или его сотрудников обсуждать свои проблемы в различных департаментах или агентствах непосредственно, игнорируя при этом министерство иностранных дел. Это в свою очередь воодушевляет заинтересованные департаменты и агентства на открытие собственных представительств в иностранных столицах для продвижения своих узковедомственных интересов. Располагая значительным влиянием в высших сферах, они, как правило, получают разрешения на открытие своих офисов в помещениях посольства. Их персонал успешно добивается всех возможных привилегий и иммунитетов, которые принимающее правительство по традиции предоставляло лишь аккредитованным при нем дипломатам.

С особой наглядностью эти процессы проявляются в рамках интеграционных объединений. Например, в Европейском союзе министры различных ведомств взаимно поддерживают друг друга, противостоя нажиму министерств финансов. Интеграционные объединения, региональные и местные институты и организации создают собственную сеть международных контактов. Их представители наряду с профессиональными дипломатами ведут переговоры, посредничают, собирают и распространяют информацию. Все это происходит в сложной политической обстановке, где границы между субнациональными, национальными и интернациональными политическими

полями становятся неразличимыми. Действительно, в последнее время все чаще говорят о новой форме международной деятельности, поскольку трансформация государственного суверенитета и новые технологии позволяют непрофессиональным дипломатам - неправительственным организациям, группам и индивидуумам - выходить на международную арену, минуя госаппарат. В связи с этим встает вопрос о взаимодействии между государственными и негосударственными акторами на мировой арене. Дж. Розенау предлагает рассматривать современную международную политику как «два мира» - мир, где господствуют суверенные государства, и мир, где есть множество иных центров власти. Оба развиваются параллельно и взаимодействуют друг с другом. Исследователями разработаны и другие сценарии, предусматривающие пересечение официальной и неофициальной дипломатической деятельности. Сейом Браун предлагает рассматривать современную мировую систему как «глобальную полиархию», пронизанную сложными связями.

«По логике вещей дипломатия не является больше традиционным ведением государственной политики, она представляет собой комплекс взаимоотношений, устанавливаемых как между государственными, так и негосударственными акторами, результатом чего является ведение переговоров и создание новых институтов», - отмечают Томас Принсен и Маттиас Фигнер¹.

Организация международных конференций с участием представителей правительств, профессиональных организаций, местных властей, региональных объединений, экономических агентов требует тесного сотрудничества между правительствами и неправительственными организациями. К тому же это ставит на повестку дня вопрос подготовки кадров.

«Проведение конференции в отсутствие квалифицированного менеджмента представляется совершенно невозможным. Здесь необходимо участие профессиональных дипломатов. В противном случае те, кто эту подготовку осуществляет, сами должны овладеть искусством дипломатии», - утверждают Ричард Лэнгхорн и Вильям Валлас².

В свою очередь профессиональные дипломаты сталкиваются с необходимостью вести переговоры по чрезвычайно широкому спектру проблем, многие из которых носят сугубо технический, специальный характер. Некоторые виды деятельности, особенно глобальные финансовые операции, до настоящего времени не подчиняются никакому международному контролю, что создает состояние экономической неустойчивости мировой системы. В отдельных случаях это положение потворствует экономической преступности, процветанию нелегального бизнеса, расширению сети террористических организаций. Для борьбы с этим злом необходимы совместные международные усилия, в частности, на дипломатическом уровне. Поэтому дипломаты должны овладеть специальными знаниями, позволяющими ориентироваться в этих сложных и весьма запутанных вопросах.

Международные конференции по вопросам охраны окружающей среды, контроля над вооружениями и т.д. требуют установления тесных контактов между профессиональными дипломатами и соответствующими неправительственными организациями, группами экспертов и

специализированными агентствами. Зачастую это приводит к излишней «технократизации» самой дискуссии и исчезновению из поля зрения глубинной сути предмета переговоров. Киссинджер с известной долей сарказма вспоминал о переговорах 1970х годов по ограничению стратегических вооружений:

«Дебаты по ОСВ превратились в еще более невразумительное мудрствование, но в итоге противоречия разрешились посредством тактико-технического анализа систем вооружений, находящегося вне пределов разумения неспециалиста и явившегося предметом глубочайших расхождений между самими экспертами по вопросам вооружений. На протяжении будущего десятилетия аргументация относительно соотношения между крылатыми ракетами и советскими бомбардировщиками “Бэкфайр”, между равными количествами ракет и неравными количествами разделяющихся боеголовок будет читаться, как средневековые трактаты, зафиксированные писцами какого-нибудь отдаленного монастыря»³.

Дипломатические структуры в новых условиях

В новых условиях на первый план выдвигается многосторонняя дипломатия. Традиционные посольства выходят за рамки формата двусторонних отношений и активно подключаются к многосторонней дипломатической деятельности. Альтернативной карьерой для растущего числа молодых людей, желающих посвятить себя дипломатии, становится карьера международного чиновника, работающего в одной из международных организаций, как правительственных, так и все более многочисленных неправительственных. Характерной чертой современных международных отношений стали встречи в верхах - саммиты, то есть двусторонние и многосторонние встречи политических лидеров различных стран мира - глав государств, правительств и различных правительственных ведомств. В основном потребность во встречах на высшем уровне объясняется тем, что профессиональные дипломаты отнюдь не всегда уверены, получают ли предпринимаемые ими за рубежом акции поддержку со стороны парламентских институтов, органов местной власти, муниципальных властей.

Это в свою очередь наносит ущерб престижу дипломатических представителей в глазах принимающей стороны. В условиях демократизации международных отношений и стирания граней между внутренней и внешней политикой реальное решение проблем могут обеспечить лишь деятели, имеющие непосредственное влияние на своих избирателей. К тому же скоростные средства передвижения и электронные средства связи, позволяющие немедленно получить необходимую информацию как международного, так и внутреннего характера, превращают саммиты в постоянный институт мировой политики. Между тем еще теоретики прошлого предупреждали о том, что встречи на высшем уровне не являются лучшим средством в распоряжении дипломатии. И действительно, личные симпатии и антипатии, недопонимание и превратное толкование, неожиданные эмоциональные заявления превращаются в элемент международной политики и нередко ставят в трудное положение профессиональных дипломатов.

Получило распространение мнение, будто министерство иностранных дел,

исторически выполнявшее роль «стража» государственных интересов и удерживавшее под контролем всю совокупность внешних связей, в новых условиях утратило свое былое значение. Напомним, что внешнеполитические ведомства возникли в Европе в связи с выделением внешней политики в отдельную сферу государственного управления. Причем и сами министерства лишь постепенно, следуя за государственной системой, которая эволюционировала от средневекового универсализма к территориальному суверенитету, освобождались от функций контроля над рядом внутренних процессов.

В ходе происходящих изменений сформировалось своего рода «внешнеполитическое сообщество», объединяющее акторов, действующих вне министерства иностранных дел. Еще в 1925 г. известный французский дипломат Жюль Камбон счел нужным высказать сомнение: «Демократия всегда будет нуждаться в посллах и министрах, однако неизвестно, будет ли она нуждаться в дипломатах?» Действительно, обстоятельства новейшего времени во многом напоминают возврат к средневековой ситуации, когда четкого различия между внутренней и внешней политикой не существовало. Эта аналогия побудила некоторых исследователей и политиков поставить вопрос о правомерности дальнейшего существования традиционных дипломатических институтов. Наиболее популярным выражением подобного пессимизма стало утверждение Збигнева Бжезинского, что в настоящее время бизнесмены могут вполне обходиться без дипломатов, и его пожелание отдать помещение американского посольства в Лондоне под студенческое общежитие. Стал популярным парафраз известного выражения: «Если бы министерств и посольств не существовало, не надо было бы их изобретать»⁴.

Многие исследователи, однако, выступают против такого упрощенного до примитивности взгляда на развитие мировой системы. Подобные взгляды, считают они, дают возможность представителям школы реализма по-прежнему утверждать центральную роль суверенного государства в международной политике. В этом ракурсе подход к министерствам иностранных дел как к «стражу у врат государства» (gatekeeper) вполне закономерен. Причем реалисты уделяют внимание лишь одному аспекту внешнеполитического ведомства - его символическому значению в качестве представителя государственной власти и стража ключевого института государственной системы - внешней политики.

Естественно, что при этом исходят из констатации коренного различия, якобы продолжающего существовать между внутренней и внешней политикой, и из исторически присущего внешнеполитическому ведомству права определять соответствие внешней политики национальным интересам. Такая трактовка роли дипломатического ведомства действительно подталкивает к выводу о неизбежности его кризиса в эпоху возрастающей взаимозависимости. В действительности функции и действия министерств иностранных дел сегодня гораздо разнообразнее и сложнее, чем роль «государственного стража». В их способности давать адекватный ответ на вызовы, с которыми сталкиваются

правительства, содержится объяснение их выживания в среде, которая в силу различных причин не всегда этому благоприятствует. Внешнеполитические ведомства упорно отвоевывают себе нишу в политической системе, отмеченной драматическими переменами как в самих странах, так и на мировой арене. Наметилось возрастание роли государственных институтов в противодействии современным вызовам и угрозам. В частности, в Госдепартаменте США, в отличие от прошлой практики, когда к дипломатической работе на контрактной основе привлекались преимущественно частные лица и организации, теперь намерены подписывать контракты преимущественно с представителями государственных ведомств⁵.

Речь идет о том, что, утратив прежнюю прерогативу быть единственным проводником внешней политики, министерство иностранных дел теперь призвано осуществлять координационные функции. Иными словами, добиваться координации внешней деятельности различных государственных структур и других национальных и субнациональных институтов, а также координировать действия своего правительства с политикой других правительств, международных организаций, с активностью как официальных, так и неофициальных представителей академического и делового мира. Функции, утраченные министерством иностранных дел, теперь осуществляются другими акторами. Все, что ускользает из-под контроля государственной системы, подхватывается глобальной системой, в рамках которой ведутся переговоры, устанавливаются контакты, решаются новые проблемы.

Посольства в последние десятилетия комплектуются далеко не только карьерными дипломатами. Сотрудниками посольств становятся представители самых разнообразных ведомств - военных, разведывательных, коммерческих, информационных, агропромышленных и т.д. Например, по данным энциклопедии «Britannica», в крупных американских посольствах лишь около 15% персонала - чиновники Госдепартамента. Некоторые посольства сегодня напоминают небольшие военные городки или гарнизоны, где расположены офисы, резиденция посла, жилые дома для дипломатов, их семей, а также родственников, магазины, спортивные сооружения, бассейны, клубы и культовые здания. Все это превратило дипломатическую службу в чрезвычайно дорогостоящую отрасль государственного управления.

Сравнительный анализ современного состояния дипломатических служб (на примере США, Великобритании, Франции, ФРГ, Италии и России)

Структурный анализ состояния внешнеполитических ведомств и зарубежных дипломатических представительств достаточно красноречиво свидетельствует о происходящих эпохальных изменениях. Развитие современных общественных и государственных институтов привело к тому, что центр принятия решений по многим жизненно важным внешнеполитическим проблемам смещается из дипломатического ведомства в администрацию президента, премьер-министра или в другие ведомства.

Государственный департамент США определяет задачи «новой дипломатии» следующим образом. Это «поддержка демократизации и защиты прав человека во всем мире, противодействие распространению оружия массового поражения, содействие миротворчеству, эффективное решение проблем экологии, беженцев, мигрантов, борьба с международной преступностью и терроризмом, содействие решению этнических и религиозных конфликтов, проникновение американского бизнеса на новые рынки»⁶.

Внешнеполитическое ведомство США сталкивается в своей деятельности с мощными национальными соперниками. Прежде всего речь идет об администрации Белого дома, министерстве обороны, Национальном совете безопасности, Центральном разведывательном управлении и, наконец, Конгрессе. Все они являются чрезвычайно активными игроками в выработке внешнеполитического курса. Американские авторы давно и остроумно подметили, что Госдепартамент стал «бюрократическим пигмеем среди гигантов»⁷.

Это утверждал и пользовавшийся международным признанием американский дипломат Джордж Кеннан. Он подчеркивал, что все акции иностранного правительства, затрагивающие интересы одного или большее количество внутренних акторов, теоретически должны бы прежде всего рассматриваться в Госдепартаменте. Но из всех правительственных департаментов и агентств Госдепартамент обладает наименьшим влиянием в политических кругах страны. Это делает его довольно беспомощным в отношениях с остальными официальными структурами.

Ситуация усугубляется наметившейся в последние годы тенденцией руководителей Белого дома в своем непосредственном окружении принимать властные решения по наиболее важным вопросам обороны и безопасности - особенно в области военно-политических отношений с другими влиятельными державами и международными организациями. Однако не только Госдепартамент оказался в значительной степени лишенным традиционной роли рупора и координатора внешнеполитического курса. В области международных отношений немало направлений уже отданы на откуп многочисленным акторам, подвизающимся на вашингтонской сцене. Речь идет не только о департаментах и агентствах федерального правительства, но и о различных комитетах Конгресса, непосредственно испытывающих нажим лоббистов.

В бурном море постоянно меняющихся интересов и соперничающих групп давления перед иностранным дипломатическим представителем, работающем в Вашингтоне, стоит трудная задача заручиться необходимой поддержкой этих групп в достижении договоренности с правительством США по вопросам, представляющим взаимный интерес. Даже в странах, где внешнеполитические ведомства традиционно пользуются большим авторитетом, все чаще возникают межведомственные трения. В свое время в Маргарет Тэтчер планировала создать в противовес Форин офис аналог американского Совета национальной безопасности - Foreign Affairs Unit.

Неоднократно предпринималась попытка вывести вопросы европейской интеграции из-под опеки Форин офис, создав должность министра по делам ЕС. Соппротивление дипломатического ведомства не позволило осуществить эти проекты. В дальнейшем Форин офис бдительно следил за тем, чтобы никто не покушался на его прерогативы.

Конечно, несмотря на то что ФО пытается удержать в своих руках разработку и проведение внешнеполитического курса, многие ведомства учредили свои собственные международные отделы. Теперь координация внешней политики осуществляется на уровне Кабинета премьер-министра, в рамках которого работают различные комитеты, разрабатывающие направления внешней и оборонной политики, разведывательной деятельности и европейского курса. ФО благодаря коллегиальной системе управления внешними делами активно участвует на всех этапах выработки и принятия такого рода решений, оставаясь важным координатором внешней политики. Однако трения с другими ведомствами, в частности, с аппаратом премьер-министра, неизбежны. Это отмечал еще в бытность свою премьер-министром Гарольд Макмиллан: «Нет ничего более сложного и деликатного в управлении правительством, - писал он, - чем налаживание отношений между премьер-министром и министром иностранных дел»⁸.

Своеобразным подтверждением такого положения дел стало зарубежное турне премьер-министра Великобритании Тони Блэра в январе 2002 г., в ходе которого он допустил ряд самостоятельных высказываний по проблемам английской внешней политики. Это вызвало крайнее раздражение ряда руководителей Форин офис и членов парламента, которые заявили, что «лучше бы премьер-министр отправлял в международные турне своего министра иностранных дел», ибо такие поездки, как, например, визит на Ближний Восток, требуют «высокого дипломатического искусства». Создалось впечатление, утверждали критики Блэра, что дипломатам Форин офис вообще дали полную отставку, так как Тони Блэр, отказавшись от их помощи, воспользовался услугами своих личных советников.

Трения между министерством иностранных дел и ведомством федерального канцлера возникают на практике и в Германии. Бюро бундесканцлера, имеющее в своем составе управление по внешней политике и политике безопасности, занимается координацией внешней политики. Бюро последовательно наращивает собственную активность в поддержании международных связей, тем более что в последнее время личные контакты между руководителями государств стали одним из важнейших инструментов решения международных проблем⁹.

Поскольку в коалиционных правительствах посты федерального канцлера и министра иностранных дел обычно занимают представители разных партий, трения между ведомством канцлера и министерством иностранных дел имеют чаще всего партийно-политическую подоплеку, не отражая напрямую расхождения в вопросах внешней политики ФРГ. Правда, время от времени возникают и такие разногласия.

Во Франции министерство иностранных дел, известное по месту пребывания как Кэ д'Орсе, включено в процесс координации внешнеполитической деятельности, которая осуществляется рядом структур. Например, большие полномочия приобрел созданный еще в 1994 г. Межминистерский комитет по координации внешнеполитической деятельности. Комитет возглавил премьер-министр, в его состав вошли те члены кабинета, ведомства которых имеют выход на международную арену. В работе Комитета принимает участие специальный представитель президента, а также генеральный секретарь Межминистерской комиссии по европейскому сотрудничеству¹⁰.

В частности, речь идет о бюро генерального секретаря по вопросам обороны, где представлены все министры, имеющие дело с проблемами обороны и безопасности, межминистерском комитете по экспорту военного снаряжения, комитете по экономическому сотрудничеству, межминистерской комиссии по европейскому сотрудничеству. Представители Кэ д'Орсе принимают весьма активное и компетентное участие в работе этих структур, равно как и в процессе выработки решений. При этом, однако, основную роль в разработке решений играет аппарат премьер-министра, а решающее слово остается за президентом Франции.

Французское правительство жестко контролирует финансовый аспект внешнеполитической активности. В 1994 г. был создан Межминистерский комитет по координации государственных средств, выделяемых на международную деятельность. Возглавляет этот комитет премьер-министр, в него вошли все члены правительства, министерства которых имеют выход на границу, а также специальный представитель президента и генеральный секретарь Межминистерской комиссии по европейскому сотрудничеству. Деятельность комитета заключается в сборе информации, касающейся зарубежных связей Франции и использования фондов, выделяемых из бюджета на международную деятельность, а также в определении количества и величины представительств за рубежом, предложении мер по рационализации международной активности и составлении ежегодных докладов по итогам этой деятельности. Кэ д'Орсе играет большую роль в работе этого комитета, и генеральный секретарь министерства является его официальным рупором¹¹.

Подобное положение дел побуждает, а иногда и вынуждает иностранного посла или его сотрудников обсуждать свои проблемы непосредственно в различных департаментах или агентствах, иногда в обход министерства иностранных дел страны пребывания. Это в свою очередь воодушевляет заинтересованные департаменты и агентства на открытие собственных представительств в иностранных столицах для продвижения своих ведомственных интересов.

Существенные изменения в традиционной дипломатической системе связаны также и с гораздо более прозаическим фактором - хронической нехваткой бюджетных финансовых средств. После Второй мировой войны произошел колоссальный рост бюрократического дипломатического аппарата.

Это объяснялось и логикой холодной войны, и появлением в процессе деколонизации многочисленных независимых государств. Даже Швейцария, не имевшая до 1960 г. ни одного представителя в ранге посла, к 1990 г. имела более 70 посольств. Возросшая сложность внешнеполитических проблем, требовавших участия в их разрешении все более широкого круга специалистов, привела к тому, что посольства в последние десятилетия XX в. были укомплектованы вовсе не только карьерными дипломатами. В настоящее время сотрудниками посольств являются представители самых разнообразных ведомств - военных, разведывательных, коммерческих, информационных, агропромышленных и т.д. К началу нового XXI столетия в американском посольстве в Лондоне насчитывалось не более 20% работников, принадлежащих к внешнеполитическому ведомству как таковому¹².

В свое время американский президент Томас Джефферсон управлял внешней политикой с помощью пяти клерков, двух посланников и находящегося на почасовой оплате переводчика. В конце 40х годов прошлого века Государственный департамент США насчитывал 700 человек, в настоящий момент численность его сотрудников, включая контрактников из числа граждан страны пребывания представительства, приближается к 22 тыс.¹³.

Уже в 1970е годы в средней по величине стране американское посольство приближалось к 1000 человек, из которых лишь около 15% принадлежали к Госдепартаменту, сообщает, например, энциклопедия «Britannica».

В первом десятилетии XXI в. самое крупное по численности и самое дорогостоящее посольство США появилось в Ираке, оно насчитывает, включая технический, обслуживающий персонал и службы безопасности, около 15 000 человек. Его территория равна сотням футбольных полей. В Ираке действуют также два американских консульства, в каждом работает по тысяче человек.*

В 1996 г. Ассоциация зарубежной службы опубликовала данные о структуре представительства. В крупном американском посольстве, помимо заместителя главы миссии, существует 11 групп, во главе которых стоят дипломаты высоких рангов (политический советник, экономический советник, дипломаты, отвечающие за консульскую и административную группу, за охрану среды, научный и технический обмен, отношения с общественностью и культурный обмен). Помимо этого в посольстве, как правило, работают: координатор по проблемам беженцев; специалист по информационным системам; специалисты по проблемам труда, сельского хозяйства, руководитель программ помощи и, наконец, дипломат в должности секретаря по иностранным делам, несущий определенную ответственность за координацию всех направлений. Эти группы носят название country team, теоретически они подчинены непосредственно послу или его заместителю. Однако некоторые из них работают под прямым или косвенным началом вашингтонских боссов в Госдепартаменте или в других ведомствах. Ввиду такого многочисленного состава только некоторые из дипломатов могут надеяться на регулярные

*

http://www.hungtonpost.com/2011/09/16/usembassyiraqstatedepartmentplan_n_965945.html

встречи с послом или на работу под его непосредственным руководством. Аналогичный рост аппарата дипломатической службы наблюдался и в других странах. В 1914 г. у Великобритании было всего девять послов. В посольстве в Париже тогда было занято одиннадцать человек, в Вашингтоне - восемь. В начале XXI в. английское посольство в США насчитывает свыше трехсот человек. В 2000 г. у Форин офис было 2295 сотрудников в центре, 7841 - в зарубежных представительствах, причем только 3,5 тыс. являлись кадровыми сотрудниками дипломатической службы¹⁴.

В 1945 г. на Кэ д'Орсе в штатном расписании министерства было 447 человек, в 2000 г. это число выросло до 9475 человек. Из них в центральном аппарате трудились 3806 человек, на дипломатической и консульской службе - 4366, в институтах культуры - 1303 человека. Как правило, в крупных посольствах Франции работают от 100 до 200 дипломатов.

В системе дипломатической службы ФРГ в конце 1990х годов были заняты 8800 человек, 2800 человек - в центральном аппарате министерства, 6 тыс. человек - в загранпредставительствах. У ФРГ за границей есть 150 посольств, 69 генеральных консульств и консульств, десять постоянных представительств при международных организациях и два специальных представительства. Среди работающих в министерстве иностранных дел только 688 человек являются собственно дипломатами и числятся по категории «высшей службы». В немецких загранпредставительствах из общего числа сотрудников насчитывается не более 900 дипломатов.

Численность дипломатических сотрудников итальянского министерства иностранных дел после проведенной в 2000 г. реформы дипломатической службы возросла с 938 до 1119 при общей численности персонала 6200 человек (5500 штатных сотрудников, остальные - оформленные по трудовому соглашению). Вопросы финансового порядка стали серьезной проблемой для современной американской дипломатической службы. Растущие бюджетные ассигнования на оборону и безопасность (в 2010 г. в США на эти нужды было выделено 663,8 млрд долл.) просто несопоставимы с сокращающимся бюджетом дипломатического ведомства. На внешнеполитическую деятельность США выделяют немногим более 50 млрд долл., а на оперативные нужды Госдепа - всего 11 млрд¹⁵.

К новому веку бюджетные расходы на дипломатическую службу сократились по сравнению с началом 1980х годов более чем на 50%¹⁶.

Еще в 2001 г. срезали ассигнования на силы по поддержанию мира (peacekeeping), помощь государствам бывшего СССР, на программы по нераспространению ядерного оружия, тогда как сенатская комиссия по ассигнованиям почти на 40% сократила расходы на обеспечение безопасности посольств¹⁷.

Сегодня расходы на внешнюю политику, включая помощь развивающимся странам, затраты на Госдепартамент, зарубежную службу, контроль над вооружениями (Arms Control and Disarmament Agency), публичную дипломатию, «Голос Америки» и взносы в международные организации,

составляют 1,35% федерального бюджета. На 2013 г. правительством предусмотрено увеличение бюджетного финансирования Госдепа на 1,5% по сравнению с 2012 г.¹⁸.

За последние десятилетия существенно сократилось и бюджетное финансирование британской внешнеполитической службы. «Совершенно недопустимо, - возмущались представители Палаты общин, - выделять 29 млрд фунтов стерлингов на оборону в отсутствие непосредственной военной угрозы и сокращать расходы на дипломатию, которые составляют теперь лишь половину расходов Франции и всего 1/3 расходов Германии»¹⁹.

В настоящее время бюджет министерства обороны приближается к 30 млрд фунтов стерлингов, а ежегодный бюджет Форин офис составляет около 1,6 млрд фунтов стерлингов (менее 0,4% госбюджета)²⁰.

Планируется дальнейшее сокращение бюджетных расходов почти на 90 млн фунтов стерлингов каждые три года²¹.

Аналитики указывают на то, что с учетом инфляции финансовые сложности ведомства еще более усугубятся.

Финансовые проблемы определяют хронический дефицит кадров и большие трудности с привлечением талантливой молодежи на английскую дипломатическую службу. Еще в начале девяностых годов прошлого века отмечали, что «относительно низкая заработная плата, плохие условия труда, длительный рабочий день, невысокие шансы получить быстрое продвижение по службе стали причиной растущего недовольства и пессимистического настроения среди дипломатов»²².

В 2000 г. на 172 млн марок был урезан бюджет министерства иностранных дел ФРГ²³.

За последние годы на фоне почти 33 млрд евро оборонного бюджета Франции, бюджет Кэ д'Орсэ составлял около 4,5 млрд евро (1,8% госбюджета). При этом министерство получало лишь 25% фондов, выделяемых государством на международную деятельность этих фондов²⁴.

За 2008–2010 гг. было урезано 700 рабочих мест, а к 2013 г. планируется их дальнейшее сокращение²⁵.

В Италии за двухлетие с 2008го по 2010 г. государственное финансирование дипломатической службы снизилось с 0,35 до 0,25% государственного бюджета²⁶.

С приходом к власти правоцентристского правительства во главе с Сильвио Берлускони в итальянской прессе была развернута широкомасштабная кампания, направленная против чрезмерных расходов на дипломатию, а жалование дипломатов - «служителей Фарнезины» было названо «золотым». При этом не афишировался тот факт, что общий бюджет министерства иностранных дел этой страны составлял в то время лишь мизерную часть государственного бюджета. Одним из основных положений закона «О реформе внешнеполитической службы», принятого парламентом в 2010 г., было намерение привести бюджетное финансирование МИД в соответствие с уровнем финансирования министерств иностранных дел основных европейских

стран.

Вызовы времени поставили перед современными дипломатическими службами вопрос об очередных реформах. В США президентская администрация в конце 1990х годов выступила со «Стратегической инициативой по менеджменту». Намечалось четкое выделение приоритетов, реорганизация структур и рационализация процессов в условиях наименьших ассигнований. Основной акцент был сделан на децентрализацию (devolution) властных функций. В данном случае децентрализация означала распределение ответственности между высшим и низшим звеньями аппарата. В рамках «Стратегической инициативы по менеджменту» была разработана специальная программа по реорганизации посольств. С 1992го по 1997 г. было закрыто 36 посольств и консульств, в частности, такие крупные консульства, как в Лионе, Бордо, Генуе, Палермо²⁷.

Персонал тридцати посольств в небольших странах был сокращен. При этом имелось в виду, что эффективное функционирование посольства при меньшем численном составе обеспечивалось бы за счет «технологических нововведений» в административном управлении. Так, например, узел связи в Майами благодаря усовершенствованным информационным системам начал обслуживать сеть посольств в Центральной и Южной Америке, осуществляя выплату зарплаты, бухгалтерский учет, обслуживание перевозок и т.д. Это позволило значительно сократить штат представительств и непроизводительные расходы²⁸.

С этой же целью уменьшили обязательное количество регулярных посольских отчетов.

Сокращение расходов на дипломатическую службу наталкивается на сопротивление со стороны профессиональных дипломатов.

«США как глобальная держава, - заявляют они, - должны иметь представителей во всех столицах мира, даже если в посольстве останутся работать два-три человека. Наше присутствие необходимо в ООН при голосовании важных резолюций, а также повсеместно, где могут быть открыты залежи полезных ископаемых или где международные террористы могут найти себе пристанище, а также там, где доступ к воздушному пространству может быть затруднен или где американский турист или американская компания может испытать потребность в помощи и поддержке»²⁹.

В Госдепартаменте полагают ошибочным мнение некоторых представителей американского истеблишмента о снижении роли дипломатической службы в условиях глобальной экономики, телекоммуникаций, Интернета, и электронной почты, глобальной телевизионной сети CNN.

Конечно, полемизируют они, президент может напрямую позвонить другому президенту. Однако вряд ли он сможет обойтись без квалифицированных советов специалиста, знающего страну, с лидером которой общается американский президент, или без эксперта, владеющего языком собеседника, знающего историю и культуру его страны, лично знакомого с иностранными лидерами, а также способного анализировать их взгляды и определять степень влияния тех или иных групп давления. Американские

дипломаты отмечают, что представительство Госдепартамента в Конгрессе значительно уступает массированному присутствию оборонного и разведывательного ведомств. Всякий раз, когда министр обороны или директор ЦРУ направляется в Конгресс, главная его задача - добиться финансирования. Когда же в Конгрессе выступает государственный секретарь, то он прежде всего отстаивает определенный политический курс.

В 2000 г. сотрудники Госдепартамента подготовили весьма интересный документ «Открытое письмо будущему государственному секретарю». Его подзаголовок выглядел достаточно красноречиво - «SOS for DOS» («Спасите Госдепартамент»). В письме дипломаты жаловались, что

«Департамент плохо укомплектован кадрами и оборудованием, не готов к вызовам XXI в. Устаревшие процедуры и хроническая нехватка ресурсов сделали свое дело. Организационная структура нефункциональна, сотрудники перегружены работой, многие из посольских зданий разрушаются. Традиции и культура Департамента нуждаются в обновлении, в то время как его персонал занят мелкими повседневными делами, не имея перед глазами общего плана действий. Мы выходим в неизвестные морские дали XXI в. на ржавой посудине».

В письме отмечались также «структурное несовершенство, тяжеловесные процедуры, пришедшие в негодность инфраструктуры, подрывающие дипломатическую готовность реагировать на вызовы времени и превращающие Госдепартамент в слабое звено национальной безопасности»³⁰.

В исследовании положения дел американской дипломатии, произведенном М. Истом и Э. Диллери, был сделан вывод о том, что в настоящее время перед внешнеполитической службой США стоят следующие задачи:

- осуществлять взаимодействие с Национальным советом безопасности;
- строить отношения с министерством обороны;
- развивать сотрудничество с ЦРУ, учитывая, что все большее значение приобретают экономическая разведка, проблемы терроризма и другие глобальные угрозы;
- совершенствовать американскую публичную дипломатию - дипломатию XXI в.;
- избегать дублирования функций казначейства, имеющего собственные представительства за рубежом;
- формировать роль Госдепартамента в условиях расширения присутствия ФБР и других специализированных организаций за пределами США и развернутой ими активной борьбы с международной преступностью и выхода на прямые связи с зарубежными правоохранительными органами;
- координировать финансовую поддержку агентств, специализирующихся на международной деятельности и в основном имеющих своих представителей в американских посольствах;
- добиться сбалансированности традиционных двусторонних отношений и многосторонней дипломатии в обстановке

- глобализации;
- осуществлять структурную перестройку посольства в период завершения холодной войны;
 - оперативно решать практические вопросы, связанные с деятельностью посольств;
 - добиться оптимизации консульской работы в условиях возрастающего объема работы и сокращения численности младшего состава зарубежной службы;
 - найти оптимальные параметры информационной системы и источники ее финансирования³¹.

В последнее время к посольствам и консульствам США добавились «посты присутствия». Они учреждаются в зарубежных центрах, представляющих наибольшую важность для развития двусторонних отношений, и в них, как правило, работает всего лишь один дипломат. Есть и виртуальные посты присутствия, имеющие только электронный адрес и сайт, благодаря чему у жителей данного региона есть возможность получить всю необходимую информацию. В мире таких постов присутствия насчитывается около полусотни. В России, например, наряду с консульствами в Санкт-Петербурге и Екатеринбурге существует американский пост присутствия в Челябинске.

Новые задачи стоят и перед британским ведомством иностранных дел. В послевоенный период основной его задачей было максимально сохранить внешнеполитические позиции Англии в условиях крушения империи. Осуществляя поставленные цели, Форин офис сумел не утратить своего традиционно ключевого положения в реализации внешнеполитического курса страны. Высочайший профессиональный уровень английской дипломатии содействовал стремлению Британии добиваться такого особого положения, которое «превосходило бы ее реальный вес в мировой политике»³².

Тем не менее в конце 1970х годов специальная правительственная группа подготовила доклад по реформированию системы управления внешней политикой. Авторы доклада исходили из того, что дорогостоящая дипломатическая служба не отвечает более потребностям дня и должна быть значительно сокращена, в то время как специалисты, которые в состоянии отстаивать британские интересы, в основном заняты в структурах внутренних ведомств. В докладе содержалось также предложение объединить Дипломатическую службу (Foreign Service) и Внутреннюю гражданскую службу (Home Civil Service) и создать на этой основе Группу по внешней политике (Foreign Policy Group).

Форин офис удалось выдержать этот натиск и самостоятельно проводить реформирование собственных структур или же в доходчивой форме аргументировать необходимость сохранения прежних устоев, препятствуя попыткам реформировать ведомство извне. Известная консервативность британского ведомства проявилась, например, в период, когда

внешнеполитические ведомства многих стран стали внедрять так называемые «функциональные принципы» в структуры министерства. Форин офис не пошел по этому пути, опасаясь, что введение принципа функциональности неизбежно приведет к передаче многих внешнеполитических дел другим ведомствам.

В числе прочих аргументов британские дипломаты выдвинули довод о чрезмерно завышенной стоимости реформы, а также о необходимости придерживаться в международных делах логики региональной и страноведческой специализации. «Министерство полагает, - утверждали британские дипломаты, - что знание специфики отдельных стран и развитие на этой основе двусторонних отношений полностью соответствует целям продвижения британских интересов»³³.

Конечно, в Великобритании, как и во многих других странах, ряд ведомств поспешил учредить собственные международные отделы. ФО немедленно приступил к налаживанию конструктивных отношений с ними, и это в итоге обеспечило дипломатам статус «первых среди равных». Нельзя также не отметить то особое упорство, с каким ФО отстаивал ведущую роль своих послов. ФО удалось воспрепятствовать реформе, в результате которой работающие в посольствах представители других ведомств получили бы право выходить непосредственно на свои министерства в обход посла.

Профессиональные британские дипломаты в отличие от американских по-прежнему замещают 85–90% вакансий оперативного характера во всех дипломатических ведомствах в центре и за рубежом. Правда, скорее всего это объясняется набором на дипломатическую службу людей самых разнообразных профессий, что позволяет удовлетворять потребность в специалистах узкого профиля.

Во Франции в период 1980х годов на фоне общего 10%-ного роста французского госаппарата количество работников дипломатической службы уменьшилось на 5,5%. В 1990е годы штаты Кэ д'Орсэ были сокращены на 8%. Урезанию на 10–15% подверглась и консульская сеть. Для пополнения кадрами вновь открывающихся посольств намечено сокращение по одной дипломатической должности в год в столицах ЕС. Официально Париж объясняет это сокращением числа французских граждан в бывших колониях, а также изменениями, произошедшими в странах ЕС в результате интеграционных процессов.

Как мы уже отмечали выше, в 1998 г. началось проведение структурной реформы дипломатической службы ФРГ. Целью реформы было названо повышение эффективности работы центрального аппарата за счет более рационального распределения обязанностей между подразделениями министерства, сокращения числа сотрудников, внедрения современных методов организации труда и современной оргтехники. Реформирование затронуло прежде всего политический, а также экономический и культурный департаменты. Одновременно было проведено сокращение заграничной службы. Были закрыты двадцать представительств ФРГ за границей. Речь шла

преимущественно о представительствах в африканских странах и консульствах в странах ЕС. В порядке предусмотренной реформой «рационализации» дипломатической службы Италия также ликвидировала ряд консульств. В 1999 г. было закрыто шесть консульств в Европе и одно в Канаде. Было также упразднено генеральное консульство в Берлине и консульство в Австрии. При этом нехватка кадров остается одной из наиболее болезненных проблем итальянской дипломатии.

Глобализующаяся экономика коренным образом модифицирует содержание отношений между правительством и бизнесом. В этих беспрецедентных условиях министерства иностранных дел и разветвленная сеть зарубежных дипломатических представительств вынуждены все активнее заниматься деятельностью, направленной на повышение конкурентоспособности своих стран на мировом рынке.

Довольно яркое представление о происходящих процессах дают перипетии министерства иностранных дел Италии. С появлением в 2002 г. в нем премьер-министра Италии Сильвио Берлускони, который взял себе также портфель министра иностранных дел *ad interim*, наметилось довольно радикальное реформирование дипломатической службы на Апеннинском полуострове. Берлускони сделал заказ на разработку реформы дипломатической службы Италии двум консалтинговым фирмам, одна из которых традиционно консультирует высших британских чиновников по вопросам функционирования государственного аппарата.

По итогам проверки, проведенной британскими специалистами, был сделан вывод о том, что Фарнезина страдает пороком «фрагментарности и импровизационности в продвижении внешней политики Италии на международной арене, недостаточным вниманием к экономическим вопросам и ярко выраженной кастовой элитарностью».

Консультанты рекомендовали Берлускони осуществить слияние министерства иностранных дел с министерством внешней торговли (по примеру Канады), обеспечив тем самым сосредоточение рычагов управления в области политического, экономического, социального и культурного направлений во внешних связях (по примеру британского Форин офис). Основной вывод консультантов звучал - Фарнезина должна стать «катализатором бизнеса».

С этой целью было предложено провести дальнейшее сокращение числа посольств и консульств, сосредоточить дипломатическую деятельность лишь в тех странах, отношения с которыми сулят наибольшую выгоду, экономить средства на содержании персонала за границей, а также активнее прибегать к найму специалистов на местах. Кроме того, в рекомендациях содержалось предложение ввести систему мониторинга за расходами, более четко определять задачи внешней политики, установить допустимые пределы разрыва между поставленными целями и достигнутыми результатами. Берлускони выступил с заявлением, что задача дипломатии действительно заключается в продвижении бизнеса, поэтому все итальянские посольства должны занять

место «на передовой линии борьбы за наращивание экономического присутствия за рубежами отечества». Он предложил по примеру США направлять впредь послами в наиболее важные для Италии страны не карьерных дипломатов, а представителей делового мира и бизнесменов.

В полемику с Берлускони вступил наиболее влиятельный в профессиональной дипломатической среде профсоюз дипломатических работников. С одной стороны, руководители профсоюза положительно отнеслись к идее сосредоточить в Фарнезине основные полномочия в области внешних сношений, которые сейчас расплывлены между различными государственными институтами. С другой - они заявили, что отказ от посольств и консульств в ряде стран приведет к негативным последствиям. В частности, Италия, претендующая на место постоянного члена Совета Безопасности ООН, может лишиться голосов этих стран. Возражения раздавались и по поводу заключения на местах трудовых соглашений со специалистами и служащими из числа местных жителей из опасения, что наплыв местных кадров «заставит поступиться национальными интересами». Вспомнили в профсоюзе дипломатических работников также и о том, что американская система послов-бизнесменов в самих Соединенных Штатах в настоящее время подвергается серьезной критике.

В 2011 г. приступили к осуществлению новой реформы ведомства. Прежняя организация по территориальному принципу теперь считается слишком узким секторальным подходом, противоречащим современному международному контексту. После упразднения пяти территориальных департаментов достижением поставленных целей будут заниматься восемь функциональных. Функциональный принцип совпадает с приоритетными направлениями итальянской внешней политики. Ведущим департаментом будет генеральный департамент политических дел и безопасности. Глава этого департамента наделяется основными полномочиями в решении всех политико-стратегических вопросов и вопросов национальной безопасности Италии. Департамент Европейского союза, курирующий направление, стратегическая значимость которого постоянно возрастает, формируется путем слияния двух прежних (департамента европейских стран и департамента европейской интеграции). В то же время проблемы безопасности на европейском уровне будут курироваться не этим департаментом, а департаментом политических дел и безопасности. Создается также генеральный департамент мондиализации и глобальных проблем. Еще два генеральных департамента будут заниматься вопросами итальянцев за рубежом и миграционной политикой (для Италии это традиционно очень важно), а также проблемами сотрудничества ради развития. Генеральный департамент по вопросам ресурсов и инноваций займется управлением финансовых и человеческих ресурсов, а генеральный департамент по информатике и коммуникациям - проблемой использования новых технологий и инвестиций, а также валоризацией недвижимости за рубежом и потребностями центрального аппарата.

Разработчики новой реформы делают упор на конкурентоспособность

дипломатической службы в условиях возрастающей конкуренции на внешней арене. Реформируемое министерство призвано эффективно координировать сеть широкого присутствия Италии за рубежом и все большую активность там итальянцев, которые зачастую действуют каждый на свой страх и риск. Например, наряду с министерством внешней торговли коммерческими связями занимается Национальный институт внешней торговли (ICE), Агентство по кредитованию экспорта (SACE), 145 представительств областных и местных властей. Сеть самой внешнеполитической службы Италии сегодня состоит из более чем 300 посольств, консульств, институтов культуры, местных агентств по сотрудничеству.

Координацию деятельности внешнеполитических акторов предполагается поручить новому генеральному департаменту по продвижению того, что в политической лексике получило название страносистема (*sistema paese*).

«Страносистема» - это совокупность всех институтов страны - производственных, бюрократических, экономических, научных, технологических, культурных, призванных сотрудничать в сфере международной деятельности.

Как известно, конкурентоспособность разрозненных акторов, как правило, невысока. Взаимодействие и сотрудничество между ними, по замыслу реформаторов, позволит гибко и своевременно реагировать на конъюнктуру мирового рынка, максимально подчеркивая привлекательность бренда *made in Italy* и того, что составляет итальянскую «мягкую силу». Департаменту по продвижению страносистемы предстоит выработать «общее стратегическое видение» этой деятельности.

Изменения коснутся сокращения и реорганизации сети консульских учреждений за рубежом. В ходе прошлой реформы их количество уже было сокращено с 116 до 96. Теперь же число консульств не сможет превышать 85. Этим, в частности, очень обеспокоена итальянская диаспора за рубежом, одна из самых многочисленных в мире и насчитывающая около пяти миллионов человек. Сторонники реформы, однако, утверждают, что консульское обслуживание сохранится на прежнем уровне благодаря внедрению Интернета и так называемых «цифровых консульств». Реформа предполагает установить постоянные и структурированные отношения с министерством экономики и развития. Уже прозвучали предложения выработать подобный механизм диалога с президиумом совета министров, который в последнее время оказывает все большее влияние на внешнеполитический курс страны, а также с министерством финансов и министерством обороны.

Важнейшим шагом на пути реформы явятся новые расширенные полномочия глав представительств за рубежом в области формирования собственного бюджета. Прежде всего имеется в виду, что посол станет играть роль менеджера, овладевшего искусством предпринимательства и способного все более независимо и максимально гибко распоряжаться финансовыми средствами посольства. Посол займется также поиском доноров и спонсоров. В этой связи он будет наделен правом заключать с ними контракты *ad hoc*.

Новая модель управления позволит послу определять приоритеты представительства в том, что касается расходования средств, а также самостоятельно решать вопросы в ходе чрезвычайных обстоятельств. Таким образом, реформа позволит посольствам и консульствам Италии обрести более независимый и эффективный характер, расширить в стране пребывания связи с центральными и местными властями, бизнесом и университетами.

В целом речь идет о более разумном использовании ресурсов, сэкономленных благодаря реструктуризации центрального аппарата, рационализации сети зарубежных представительств и коммерческого использования недвижимости, часть которой можно будет продать, предварительно изучив рыночную конъюнктуру. Министерство иностранных дел наделяется правом реинвестировать полученные средства непосредственно в «систему МИД», причем совершившее сделку зарубежное представительство получит определенный бонус от вырученной суммы.

В общем и целом политика экономии ресурсов проходит под знаком защиты окружающей среды и в основном сводится к рациональному использованию бумаги, дифференцированному сбору отходов и мусора, рачительной организации мероприятий и устройства быта сотрудников с учетом минимизации ущерба окружающей среде, в частности путем использования автомобилей с экономичным потреблением бензина, реализации апробированного в итальянском представительстве в Бразилии образцового проекта «зеленое посольство», в котором энергетические потребности удовлетворяются за счет солнечных батарей, и т.д.

В адрес реформы высказываются и критические замечания. Многие обозреватели, например, предрекают сложности в деле продвижения «страносистемы» в условиях постоянного сокращения бюджетного финансирования дипломатической службы. Так, с 2008го по 2010 г. государственное финансирование дипломатической службы снизилось с 0,35 до 0,25% государственного бюджета. Фактически произошел откат к показателям 1997–1998 гг. Уже сегодня профсоюз дипломатических работников проводит забастовки с требованием увеличить бюджетное финансирование. Протест вызывает и система продвижения по службе, когда дипломата переводят на более высокую должность без повышения заработной платы в течение по крайней мере двух лет. Профсоюз требует также отменить обязательный выход на пенсию при достижении шестидесяти пяти лет.

Критически рассматривают и предоставленную послам возможность получать средства от различных спонсоров. Дело в том, что Фарнезина во избежание злоупотреблений обставила получение спонсорской помощи определенными условиями и разработала весьма жесткие правила в отношении этого канала финансирования. Немало критиков задают вопрос, сможет ли посол справиться с задачей одновременного поиска спонсоров и соблюдения жестких ограничений, налагаемых на эту процедуру. Существуют также опасения, что деятельность по распространению итальянской культуры и итальянского языка за рубежом, которую в прежней структуре министерства

курировал генеральный департамент по культурной политике, в рамках нового генерального департамента продвижения «страносистемы» займет подчиненное положение по сравнению с направлениями, занятыми организацией коммерческих ярмарок и экспортом вооружений.

Трудно сказать, насколько далеко может зайти дальнейшее реформирование Фарнезины, учитывая, что исторически это внешнеполитическое ведомство - одно из самых мощных и влиятельных министерств Италии.

Северные страны Европы в целях экономии средств уже в течение ряда лет в порядке эксперимента поддерживают совместные дипломатические представительства. В Норвегии, например, необходимость иметь в стране отдельное министерство иностранных дел всегда ставилась под вопрос. Отчасти этот исторический курьез можно объяснить тем, что норвежское общество кроме торговли не видело иной цели поддержания международных связей. Норвежские бизнесмены благосклонно относились к консульской службе и с недоверием - к дипломатической. Кроме того, в Скандинавии рациональное использование новейших научных и технологических достижений позволило ввести в практику институт выездных послов, следящих за обстановкой в стране или регионе, не покидая стен столичного министерства. Во многих передовых странах всерьез задумываются над использованием этой скандинавской модели.

Преодолев период некоторых колебаний, по этому пути последовали также некоторые латиноамериканские страны. Возможности сотрудничества на этом направлении в настоящее время изучаются Канадой и Австралией. Целый ряд внешнеполитических ведомств использует в своей практике «мини-миссии» с минимальным штатом сотрудников, чья первостепенная задача в основном состоит в решении вопросов коммерческого характера. Развитые компьютерные сети позволяют сократить число консульств за счет внедрения дистанционного обслуживания граждан.

Новые формы представительских институтов

В условиях взаимозависимости ни одно государство, как правило, не заинтересовано в полном прекращении контактов с той или иной страной. Например, при том, что Россия не признает Косово, в Приштине продолжает работать российское представительство. Россия, ссылаясь на резолюцию № 1244 Совета Безопасности ООН, рассматривает его как часть посольства РФ в Сербии и на этой основе сохраняет там свое присутствие.

По сложившейся традиции в условиях разрыва или отсутствия дипломатических отношений необходимый уровень контактов мог поддерживаться посредством третьей стороны. В этой роли, как правило, выступали нейтральные государства - Швейцария, Австрия, Швеция. Впервые Швейцария выступила в роли третьего государства еще в 1870 г., когда швейцарские дипломаты представляли во Франции интересы Королевства Баварии и Великого герцогства Бадена. В ходе Первой мировой войны

Швейцария представляла интересы двадцати пяти, а во время Второй мировой войны - уже тридцати пяти государств. Третья страна не может быть вовлечена в конфликт, приведший к разрыву дипломатических отношений между двумя странами. Так, в 1965 г. Швейцария, представляя интересы Великобритании в Родезии, заявила, что не желает быть вовлеченной в политику санкций в отношении Родезии, ибо в противном случае она не сможет представлять английские интересы. После Второй мировой войны ряд стран, получивших независимость в результате процесса деколонизации, обратился к дружественным государствам с просьбой временно представлять их интересы на мировой арене - до тех пор, пока они не сумеют наладить собственную дипломатическую службу.

Но не только нейтральные государства выступают в этой роли. Например, после первой войны в Персидском заливе интересы США в Ираке представляло посольство Польши. Сообщалось, что польские дипломаты занимались текущими административными делами Соединенных Штатов и обеспечивали американской общине консульские услуги. Некоторые страны иногда пользуются иностранным институтом представительства интересов исходя из соображений целесообразности и экономии средств. Так, по общеполитическим вопросам Голландия представляет интересы Люксембурга, а по экономическим и консульским вопросам в этой роли выступает Бельгия. В соответствии с Венской конвенцией 1961 г. в отсутствие дипломатических отношений страны могут поддерживать консульские отношения. Следует учесть, однако, что консульства не всегда находятся в столице, к тому же они обладают ограниченным иммунитетом и не имеют значительного политического веса.

В условиях роста взаимозависимости дипломатические службы стали практиковать новые нетрадиционные формы поддержания отношений. Начало было положено британской **миссией по проблемам собственности** (property mission) во время Суэцкого кризиса 1956 г., когда Лондон вследствие разрыва с Египтом дипломатических отношений с Великобританией открыл переговоры с египетскими представителями в ФАО. Миссия была учреждена при канадском посольстве в Каире. Египтяне согласились предоставить главе миссии ограниченный дипломатический иммунитет и привилегии. Миссия расположилась в прежнем здании английского посольства и занималась не только вопросами собственности. Египет открыл свою миссию в Лондоне при иракском посольстве (после того как Ирак тоже разорвал дипломатические отношения с Великобританией, египетская миссия обосновалась в посольстве Пакистана). В 1959 г. дипломатические отношения были восстановлены, и глава миссии вновь стал поверенным в делах.

Еще одной формой поддержания отношений стали **представительские бюро**, или **бюро по связям** (representative offices, liaison offices). Так, например, США с 1949 г. поддерживали дипломатические отношения только с Тайванем и не имели дипломатических отношений с КНР. В 1972 г. президент Никсон во время своего визита в Китай предложил обменяться консульствами и торговыми миссиями. Идея была отвергнута Пекином, тем не менее он все-таки

пошел на открытие бюро по связям. По взаимному соглашению сторон персонал бюро пользовался дипломатическими иммунитетами и привилегиями, а также возможностью свободно сноситься со своей страной. С главами бюро обращались как с послами. Правда, персонал бюро и его глава не считались членами дипломатического корпуса. Американское бюро по связям действовало в КНР с 1973го до 1979 г. Соответственно КНР также учредила свое представительство в Вашингтоне. С установлением дипломатических отношений с КНР и прекращением дипломатических отношений между США и Тайванем в обеих странах была разработана нормативная основа для поддержания неофициальных отношений. В Вашингтоне появилась некоммерческая организация - **Американский институт**.

Его отделения были открыты в Тайбэе и Гаосюне. До сих пор Институт выдает визы, занимается паспортами, оказывает помощь и содействие американским гражданам. Тайвань также открыл в Вашингтоне и на Гуаме представительства учрежденного им **Бюро по экономическим и культурным связям**.

Россия и Китайская Республика также не имеют дипломатических отношений. Однако соответствующие представительства открыты в столицах обеих стран. В период холодной войны отношения между ФРГ и ГДР осуществлялись посредством **постоянных миссий** (Ständige Vertretungtheen) в Берлине и Бонне. Они действовали как посольства, однако никогда не приравнивались к ним. Поэтому распространение на них иммунитетов зависело от доброй воли принимающей стороны, ибо не было обосновано легальным статусом³⁴.

На новые формы представительства распространялись дипломатические иммунитеты и привилегии, хотя работавшие там дипломаты не считались членами дипломатического корпуса.

Сравнительно недавно в дипломатической практике появился еще один институт представительства - **секция интересов** (interests section, interests office, interests service). Впервые секция интересов ФРГ была учреждена при итальянском посольстве в 1965 г. в результате разрыва дипотношений между Египтом и ФРГ в качестве реакции на признание Западной Германией государства Израиль³⁵.

Президент Египта Насер, разорвав официальные отношения с ФРГ, сохранил престиж в арабском мире. В то же время такой инструмент, как секция интересов, позволил ему продолжать поддерживать оживленные связи с Бонном. Италия согласилась открыть секцию интересов ФРГ в своем посольстве в Каире. Между Каиром и Бонном была заключена договоренность о том, что по шесть дипломатов с каждой стороны, а также необходимый персонал останутся в обеих столицах.

В дальнейшем практика создания секций интересов получила довольно широкое распространение. Порой секции были весьма «миниатюрными». Например, во время Фолклендского кризиса английская секция интересов в Буэнос-Айресе состояла всего из двух дипломатов. В период «шестидневной

войны» посольство США в Каире, до того самое многочисленное на Ближнем Востоке, сократилось вдруг до четырех человек. Правда, секция интересов США при швейцарском посольстве в Алжире в начале 1970х годов по своей численности в два раза превышала персонал швейцарского дипломатического представительства. В 1965 г. в результате провозглашения белым меньшинством независимости бывшей английской колонии Родезии многие африканские страны в знак протеста разорвали дипломатические отношения с Великобританией. Форин офис поспешил сделать весьма парадоксальное заявление о «начале периода разрыва дипломатических отношений в качестве символического жеста, предпринимаемого в рамках цивилизованных дипломатических отношений». СССР учредил секцию интересов при австрийском посольстве в Южной Африке. Израиль открыл в Москве секцию интересов при посольстве Дании. Секция интересов США до сих пор действует в Гаване при швейцарском посольстве, кубинская секция интересов - при чешском посольстве в Вашингтоне. В 1980 г. США приняли решение об открытии секции интересов в Тегеране в швейцарском посольстве. В свое время Португалия и Индонезия договорились об открытии секций интересов как способе обсуждения вопроса о будущем Восточного Тимора³⁶.

В августе 2008 г. грузинское правительство в одностороннем порядке приняло решение о разрыве дипломатических отношений с Россией. В целях минимизации негативных последствий этого демарша российский МИД обратился к правительству Швейцарии с просьбой оказать добрые услуги по представительству интересов Российской Федерации в Грузии. С аналогичной просьбой об услугах к Швейцарии обратилась и Грузия. По результатам обмена нотами между Российской Федерацией, Грузией и Швейцарией весной 2009 г. в посольствах Швейцарии в Москве и Тбилиси были открыты соответствующие секции интересов. Договоренность об открытии секции интересов всегда носит трехсторонний характер. Основа соглашения вырабатывается путем обмена нотами между министерствами иностранных дел заинтересованных сторон, и принимающая сторона сообщает через страну, намеревающуюся открыть при своем посольстве секцию интересов, о своем на то согласии. Учреждение секции интересов в ряде случаев представляет собой оптимальный выход. При наличии в стране секции интересов основной объем контактов сохраняется, что предоставляет возможность подготовить восстановление дипломатических отношений. К тому же сама идея открыть секцию интересов вместо того, чтобы ограничиться представительством своих интересов третьей стороной, несет в себе явный политический сигнал. Дипломаты, работающие в секции интересов, имеют возможность вести переговоры с принимающим правительством, занимаются ограниченным сбором информации и направляют ее в центр. Наряду с прочими обязанностями они могут выполнять и консульские функции: выдавать визы, паспорта, легализовать документы и т.д. Во главе секции интересов может находиться советник или генеральный консул, но не посол. Персонал секции, как правило, состоит из советников, секретарей, атташе, в прошлом не занимавшихся политическими или военными вопросами.

Однако они не фигурируют в списках дипломатического корпуса. Все расходы по содержанию секции интересов обычно несет страна, чьи интересы эта секция представляет.

Секции интересов не могут использовать флаг и герб своего государства. Государственная символика не может фигурировать в официальной корреспонденции. Кроме того, не рекомендуется проводить пышные мероприятия, которые излишне откровенно напоминали бы стране пребывания о существовании секции интересов на ее территории. В дипломатическом списке сотрудники секции интересов фигурируют под эгидой посольства, в котором эта секция размещена.

Разумеется, принимающая сторона имеет право ограничивать сферу деятельности секции интересов. Дипломаты, работающие в секции интересов, пользуются иммунитетом и привилегиями, так как рассматриваются в качестве персонала посольства страны-протектора, при котором существует эта секция.

Резиденция главы секции интересов, помещения, ею используемые, транспортные средства, архивы подпадают под ст. 22 и 24 Венской конвенции о дипломатических сношениях 1961 г., ибо рассматриваются как принадлежащие стране-протектору. Следовательно, их неприкосновенность не может быть нарушена иначе как с согласия главы секции интересов. Секция интересов не имеет права открывать текущий счет в банке. Любые нарушения иммунитетов и привилегий секции интересов рассматриваются как недружественные действия в отношении страны-протектора.

Семьи дипломатов чаще всего не покидают страну пребывания, что тоже в известной мере свидетельствует о намерении сторон восстановить, как только возможно, полные дипломатические отношения.

Как правило, с согласия страны-протектора секция интересов пользуется автономными средствами связи - почтой, телеграфом, телефоном, телексом и т.д. Причем эти средства тоже рассматриваются как принадлежащие стране-протектору и, следовательно, подпадают под соответствующие статьи Венской конвенции. Связь с собственным правительством секция интересов осуществляет от лица страны-протектора. Эти компетенции распространяются и на дипломатическую вализу, доставляемую страной-протектором. Ряд интересных документов, появившихся в период разрыва дипломатических отношений между Великобританией и Египтом, красноречиво свидетельствует о твердом намерении обеих стран сохранить каналы связи³⁷.

Как уже отмечалось, далеко не все английские и египетские дипломаты покинули страны пребывания. Посольство Канады в Египте передало египетскому МИД британскую ноту. Нота начиналась словами: «Посольство Канады, Британская секция интересов» (British Rroperty Mission) и завершалась приложением списка всех дипломатических и недипломатических сотрудников, оставшихся на работе в Каире. Миссия расположилась в здании бывшего британского посольства, о чем и было указано в ноте. Отмечалось также, что консульский, коммерческий, информационный, культурный, административный отделы, отделы рекламаций и британской собственности, а

также архивы и вся недвижимость переходили под протекцию канадского посольства. В ноте говорилось и о том, что в связи с разрывом дипломатических отношений политический отдел посольства закрыт, а его персонал должен покинуть страну.

Как правило, вместе с политическим персоналом страну покидает и военный атташат. Однако египтяне оставили в Лондоне двух помощников военного атташе. Правда, протокольный отдел Форин офис все же настоял на том, чтобы записать военных в качестве атташе по вопросам здравоохранения. По сравнению с египтянами Лондон в гораздо меньшей степени сократил персонал своего посольства в Каире, оставив там для занятий консульскими вопросами политического советника.

В ноте также отмечалось, что вопросы, не охваченные нотой, будут регулироваться на основе международного права. Британские дипломаты получили право свободного сношения с властями Египта по вопросам, представляющим взаимный интерес. Наконец, нота содержала положение о том, что в отличие от обычной практики, когда агреман запрашивается только на посла, в данном случае было необходимо заручиться предварительным согласием министерства иностранных дел на поименные кандидатуры всего персонала миссии. Дипломаты британской миссии в Каире не могли непосредственно выходить на президента Насера. В силу этой причины послания на имя Насера от Великобритании передавались канадскому правительству, дабы канадский посол в Каире доставил их адресату³⁸.

Само собой разумеется, в каждом конкретном случае ситуация складывается по разному и возможность продолжения политических контактов зависит от доброй воли обеих сторон. Так, в 1966 г. после разрыва дипломатических отношений между Великобританией и Танзанией глава английской секции интересов при канадском посольстве в Танзании продолжал встречаться с президентом Ньерере, причем содержание переговоров держалось в полной тайне и о них ничего не говорится в дипломатической корреспонденции того времени. В кризисные периоды число секций интересов обычно возрастает.

Положение о секции интересов отсутствует в документах Венской конференции 1961 г. Таким образом, эта форма отношений не имеет соответствующей международно-правовой основы. При открытии секции интересов страна руководствуется в основном сложившейся с 1965 г. практикой и международным обычаем. В силу данного обстоятельства статус секций интересов зачастую различен и согласовывается по дипломатическим каналам.

В 2011 г. США предприняли попытку учредить еще одну форму представительства. Речь шла о появившемся в Сети виртуальном посольстве

США в Иране с текстами на английском и фарси. Госдеп характеризовал это начинание как «наведение мостов» в условиях отсутствия официальных отношений. По всей вероятности, дипломатия и в дальнейшем будет прибегать к нестандартным решениям в силу разнообразия конфликтных ситуаций во все более взаимозависимом мире. Появление новых форм представительских

институтов свидетельствует о стремлении современной дипломатии гибко реагировать на возникающие вызовы.

Исследование происходящих в дипломатической службе процессов с полной очевидностью подтверждает существенную идентичность процессов, происходящих в сфере дипломатической службы различных стран. Внешнеполитические ведомства переживают примерно одни и те же трудности и ведут поиск путей их возможного преодоления. Для профессиональной дипломатической службы тяжелейшим испытанием стало почти повсеместное и вынужденное сокращение бюджетного финансирования. В большинстве стран сжатие фондов привело к увольнениям и оптимизации численности персонала.

Разумеется, сокращение расходов и внутренние реорганизации не могли не оказать воздействия на человеческий фактор. В ряде стран среди дипломатов и служащих внешнеполитического ведомства возникли упаднические настроения. Заполнение многих вакансий представителями других ведомств, практика политических назначений на высшие должности в значительной мере затормозили или вообще свели к нулю шансы на продвижение по службе карьерных дипломатов. При благоприятной экономической конъюнктуре обозначился уход наиболее талантливых чиновников и кандидатов в структуры частного бизнеса.

Само собой разумеется, что традиции национальной политической культуры во многом определяют статус ведомств в той или иной государственной системе. Например, в США при наличии традиционной приверженности бизнесу и культуры массового популистского толка «элитарность», которая, по мнению большинства американцев, характерна для дипломатической службы, воспринимается с достаточной долей скептицизма. Благоприятное отношение к консульской службе и некоторое недоверие к дипломатической характерно и для скандинавских стран с лютеранской культурой, давно отказавшейся от католического универсализма. В странах с латинской католической культурой престиж дипломатической службы исторически был достаточно высок. Например, в Италии министерство иностранных дел всегда занимало лидирующие позиции в государственном истеблишменте, а профессия дипломата неизменно была окружена ореолом таинственной значительности. К концу первого десятилетия XXI в. кризисные явления в мировой политике и экономике, столкновения на международной арене различных интересов, угрозы терроризма поставили под сомнение теории об окончательном устранении государства от руководства происходящими процессами. Глобализующаяся экономика коренным образом модифицирует содержание отношений между правительством и бизнесом. В этих беспрецедентных условиях министерства иностранных дел и разветвленная сеть зарубежных дипломатических представительств вынуждены все активнее заниматься деятельностью, направленной на повышение конкурентоспособности своих стран на мировом рынке.

О взаимозависимости современного мира и о гибкости дипломатии свидетельствуют и появившиеся в арсенале средств поддержания дипломатических отношений разнообразные «представительские бюро», «бюро по связям» и «секции интересов».

Примечания

¹ Princen T. and Finger M. (eds). Environmental NGO's in World Politics: Linking the Local and the Global. L., 1994. P. 42. Note 2.

² Langhorne R., Wallace W. Diplomacy Towards the Twentyfirst Century. P. 19.

³ Киссинджер Г. Дипломатия / Пер. с англ. М., 1997. С. 684.

⁴ McDermott G. The New Diplomacy and its Apparatus. L., 1973. P. 50–51.

⁵ [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <http://www.state.gov/secretary/rm/2010/12/152934.htm>.

⁶ [Электронный ресурс]. - Режим доступа: http://www.careers.state.gov/uploads/a4/ed/a4ed90272c5af6197221271fe6c758c4/30_FSO_RegGuide_Aug172012.pdf

⁷ Kegley C., Wittkopf E. American Foreign Policy: Pattern and Process. N.Y., 1996. P. 385.

⁸ La Guardia A., Brogan B. Blair's odyssey leaves him open to some home truths // The Daily Telegraph. 2002. 31 January.

⁹ Spence. Foreign Ministries in National and European Context / B. Hocking (ed). Foreign Ministries: Change and Adaptation. St. Martin's Press, 1999. P. 265.

¹⁰ Enjalran P., Husson Ph. France / B. Hocking (ed). Foreign Ministries: Change and Adaptation. St. Martin's Press, 1999. P. 71.

¹¹ Enjalran P., Husson Ph. France. The Ministry of Foreign Affairs / B. Hocking (ed). Foreign Ministries: Change and Adaptation. St. Martin's Press, 1999. P. 71.

¹² Perlez J. As diplomacy loses luster, young stars flee state department // American Diplomacy. 2000. 5 September.

¹³ Kennan G. F. Diplomacy without Diplomats? // American Diplomacy. 2000. 5 September. P. 202.

¹⁴ The Diplomatic Service List. L.: HMSO, 2001. P. 15–82.

¹⁵ Updated Summary Tables, Budget of the United States Government Fiscal Year 2010 (Table S. 12); [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <http://www.state.gov/documents/organization/135888.pdf>

¹⁶ Harrop W. C. The conduct of American diplomacy // American Diplomacy. 2000. Spring. No 2. P. 2.

¹⁷ Marshall P. Adair. AFSA: Foreign Affairs funding crises // American Diplomacy. 2000. No 3.

¹⁸ [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <http://www.careerdiplomacy.com/cd/updates/>.

¹⁹ Howell D. Britannia's business // Prospect. 1997. 15 January. P. 29.

²⁰ [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <http://www.mod.uk/DefenceInternet/AboutDefence/Organisation/KeyFactsAboutDefence/DefenceSpending.htm>.

- ²¹ [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <http://www.fco.gov.uk/en/aboutus/whatwedo/spendourbudget/2010spendingreview>.
- ²² Mauthner R. Diplomatic Disquiet // Financial Times. 1994. 24 January.
- ²³ Дипкурьер НГ. 2000. 28 сентября.
- ²⁴ [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <http://www.defenceiq.com/airlandandseadefenceservices/articles/francetocut2010>.
- ²⁵ [Электронный ресурс]. - Режим доступа: http://www.lexpress.fr/actualite/monde/lebudgetduquaidorsayenhaussemais_931089.html; http://www.lemonde.fr/idees/article/2010/07/16/contesetmecomptesdebernardkouchner_1388490_3232.html#ens_id=1388500.
- ²⁶ [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <http://www.mgimo.ru/news/experts/document168586.phtml>.
- ²⁷ См.: A Forcast for the Midtwentyfirst Century // American Diplomacy. 2000. No 2. Commentary; The International Affairs Budget. US Department of State, Bureau of Public Affairs. 1995. October.
- ²⁸ Hocking B. (ed). Foreign Ministries. Op. cit. P. 242.
- ²⁹ Harrop W. C. Conduct of American diplomacy. Op. cit.
- ³⁰ Open letter to the next Secretary of State. SOS for DOS // [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <http://www.washdiplomat.com>.
- ³¹ East M., C. Dillery E. The State Department's PostCold War Status // B. Hocking (ed). Foreign Ministries. Op.cit. P. 226–247
- ³² Allen D. UK. FCO: “Flexible, responsive and proactive”? // B. Hocking (ed). Foreign Ministries. Op. cit. P. 207225.
- ³³ Ibid. P. 212.
- ³⁴ Newsom D. (ed). Diplomacy under a Foreign Flag. When Nations Break Relations. L., 1990.
- ³⁵ Ibid. P. 43.
- ³⁶ Beridge G. R. Talking To The Enemy: How States without ‘Diplomatic Relations’ Communicate. L., 1994.
- ³⁷ Ibid. P. 5.
- ³⁸ Kear S. Diplomatic Innovation and the Origins of the Interests Section. DSP Discussion Papers. Leicester: Centre for the Study of Diplomacy. 2000.

Контрольные вопросы

1. Кого можно отнести к новым акторам дипломатии?
2. Почему ведомства превратились из «стражей» в координаторов внешней политики?
3. Какие реформы внешнеполитической службы проводятся в условиях глобализации и финансового кризиса?
4. В чем заключается деятельность НПО на международной арене?
5. Каковы формы поддержания отношений между странами в условиях отсутствия между ними дипломатических отношений?

Рекомендуемая литература

Зонова Т. В. Изменение классических моделей дипломатии. [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <http://www.mgimo.ru/news/experts/document224404.phtml>.

Зонова Т. В. Формы, методы, тенденции развития современной дипломатии // Современные международные отношения / Под ред. А. В. Торкунова, А. В. Мальгина. М.: Аспект Пресс, 2012.

Лавров С. В. Выступление на юбилейной международной конференции «Россия в мире силы XXI века». 01.12.2012. [Электронный ресурс]. - Режим доступа: http://www.mid.ru/brp_4.nsf/0/30011D027DECDBF844257AC7003D39D0.

Лавров С. В. О предмете и методе современной дипломатии // Международная жизнь. 2009. № 10.

Попов В. И. Современная дипломатия. Теория и практика. М.: Научная книга. 2000. Consular Affairs and Diplomacy / Jan Melissen, Ana Mar Fernández (eds). Leiden; Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 2011. Innovation in Diplomatic Practice / Jan Melissen (ed). N.Y.: Palgrave, 1999.

Kennan G. F. Diplomacy without diplomats? // Foreign Affairs. 1997. Vol. 76. No 5.

Zonova T. Paul Sharp: Diplomatic Theory of International Relations // The Hague Journal of Diplomacy. 2012. No 7.

Глава 4 МНОГОСТОРОННЯЯ ДИПЛОМАТИЯ - ГОСУДАРСТВЕННЫЕ И НЕПРАВИТЕЛЬСТВЕННЫЕ АКТОРЫ

Сложность системы международных отношений, глобальный масштаб большинства проблем, возрастающее взаимное переплетение внутренней и внешней политики приводят, в частности, к существенному усложнению организационной структуры дипломатии. В контексте движения мира к полицентричной системе межгосударственная и неправительственная многосторонняя дипломатия становится непрямым форумом решения глобальных проблем. Стала востребованной многосторонняя сетевая дипломатия, позволяющая осуществлять гибкое взаимодействие, направленное на гармонизацию совпадающих интересов.

Многосторонняя дипломатия играет важнейшую роль в установлении правовых отношений между государствами. Форумы многосторонней дипломатии являются тем местом, где главные принципы международных отношений находят подтверждение и оформляются в юридическую норму.

Многосторонняя дипломатия была бы немыслимой, если бы в число ее целей не входило немедленное или опосредованное установление сотрудничества между государствами. Факторы многосторонней дипломатии имеют многоплановый характер. В этом разнообразии проявляется множественность интересов государств и происходит постоянное становление

мировой политики. На протяжении истории многосторонняя дипломатия была направлена на обеспечение безопасности, совместные военные усилия против общего противника, восстановление мира, учреждение международных организаций, развитие торговли и распределение мировых ресурсов, межкультурную коммуникацию.

Многосторонняя дипломатия отражает господствующие в данный исторический момент концепции религиозных и светских ценностей, идеологические послы и материальные интересы.

Историческая эволюция многосторонней дипломатии

Общие принципы, которые на протяжении истории вдохновляли многостороннюю дипломатию, имели различное происхождение. Так, древнейшим принципом многосторонней дипломатии был сакральный принцип, объединявший людей одной веры. Напомним о существовании древнегреческих амфикиний, созываемых жрецами у подножия храма Аполлона Дельфийского. В канун Нового времени Святой престол как исторический субъект международного права и действующее лицо многих дипломатических акций Средневековья, неизменно присутствовал, а во многих случаях был движущей силой в системе многосторонней дипломатии.

Современная модель дипломатии родилась прежде всего как модель многосторонней дипломатии. Поиск и сохранение равновесия сил предполагали многосторонние договоренности. Наиболее ярким примером многосторонней дипломатии можно считать длившуюся несколько лет подготовку Вестфальского мира 1648 г. К этому периоду в Европе уже сложилась многочисленная корпорация профессиональных опытных дипломатов, как правило, лично знакомых друг с другом. На протяжении ряда лет дипломаты воюющих сторон встречались друг с другом, подготавливая мирные конгрессы в Мюнстере и Оснабрюкене. Огромную роль в этих приготовлениях сыграли представители наиболее опытных европейских дипломатий - ватиканской и венецианской. Именно они согласились взять на себя обязанности нейтральных посредников и согласовывали тексты документов совместно с дипломатами противоборствующих коалиций. Так они пытались заложить основы будущего европейского равновесия.

Принцип равновесия всегда интерпретировался как в динамичном, так и статичном ключе. В первом случае речь шла о восстановлении однажды нарушенного равновесия сил, что не могло не стимулировать созыва многосторонних дипломатических форумов, цель которых - договориться о путях достижения равновесия. Во втором случае во главе угла стоит вопрос о сохранении уже достигнутого равновесия. Об этом свидетельствуют многие статичные форумы многосторонней дипломатии - союзы, лиги, долгосрочные договоры и пакты. Последним, как правило, был присущ военно-политический характер. Отражение существующей или потенциальной угрозы со стороны одного государства или группы государств было прямой задачей различных форм многосторонней дипломатии.

Теоретикам концепции равновесия как смены союзов противостояли авторы, выражавшие надежду, что в будущем вечное сохранение мира станет возможным благодаря усилиям мирового правительства. Теоретическая мысль европейцев Нового и новейшего времени, преодолев трактовку равновесия сил как естественного физического закона, сосредоточилась на вопросе о придании многосторонней дипломатии постоянного характера, олицетворяемого международно признанными институтами.

Прообразом такого рода проектов можно считать «Схему», разработанную в 1462 г. советником баварского короля Антуаном Марини. Речь шла о создании Европейской лиги суверенных правителей. Лига состояла из четырех секций: французской, итальянской, германской и испанской. Центральным органом являлась Генеральная ассамблея, своего рода конгресс послов, представляющих своих правителей. Каждый член секции располагал одним голосом. Особое внимание уделялось процедуре голосования. Создавалась совместная армия, средства на которую извлекались из налогов на государства. Лига могла печатать собственные деньги, иметь собственную гербовую печать, архивы и многочисленных чиновников. При Лиге предполагалось функционирование Международного суда, судьи которого назначались Генеральной ассамблеей¹.

Идею мирового правительства вынашивал Эразм Роттердамский. В 1517 г. в его трактате «Жалоба мира» перечислялись бедствия, которые влечет за собой война, приводились преимущества мира, воздавалась хвала миролюбивым властителям. Однако помимо абстрактного пожелания решать проблемы путем создания мирового правительства, труд не предлагал никакой практической программы. Спустя два десятилетия увидела свет «Книга мира» Себастиана Франка. Ссылаясь на Священное писание, Франк обосновывал мысль о том, что козь скоро война - дело рук человеческих, то и мир надлежит обеспечивать самим людям. Более детальный проект сохранения мира благодаря равновесным коалициям разработал в конце XVI в. английский поэт и эссеист Томас Овербери. Его труд отличался заметным нововведением, ибо предложенные им сохраняющие мир равновесные коалиции стран Западной и Восточной Европы предполагали включение в восточноевропейскую коалицию Московии.

Почти через столетие, в 1623 г., в Париже выходит в свет труд Эмерика Крюсе «Новый Киней». Согласно Плутарху, Киней был мудрым советником античного царя Пирра, не раз предостерегавшего своего правителя об опасности войн. «Новый Киней», по мысли автора, должен стать наставником современных властителей. Крюсе даже набросал проект союза народов во имя всеобщего мира. Вдохновленный идеей непрерывного переговорного процесса, он возлагал надежды на постоянно действующий конгресс послов, который представлял бы всех монархов Европы, а также Венецианскую республику и Швейцарские кантоны. Созываемая время от времени Генеральная ассамблея могла бы приглашать представителей даже нехристианских стран: константинопольского султана, представителей Персии, Китая, Индии,

Марокко и Японии. Страны, не подчинившиеся решениям Генеральной ассамблеи, должны были подвергнуться вооруженным санкциям².

Осознав трагичность событий Тридцатилетней войны, Гуго Гроций в своем знаменитом труде «О праве войны и мира» (1625) призвал к созданию европейского союза государств, члены которого должны отказаться от применения насилия при разрешении возникающих между ними конфликтов. Гроций увидел перспективу сохранения мира в примате международного права над государственным интересом.

Прямым откликом на эти идеи стал так называемый «Великий проект», изложенный в мемуарах герцога Сюлли, министра финансов французского короля Генриха IV. Сюлли наполнил утопические идеи Крюсе реальным содержанием - политическими идеями своей эпохи. Его труд создавался в раздираемой религиозными конфликтами Европе за десять лет до окончания Тридцатилетней войны. В целях установления всеобщего мира он полагал необходимым примирить католиков, лютеран и кальвинистов. Под эгидой Франции Европу предстояло поделить между шестью равными по силе монархиями того времени. Генеральный совет государств был призван решать возникающие противоречия. Совет должен был принимать решения по политическим и религиозным проблемам, возникающим на Европейском континенте, и решать межгосударственные споры. В соответствии с проектом в течение года совет заседал бы в одном из пятнадцати городов по принципу ротации. Вопросами местного значения должны были заниматься шесть региональных советов. По необходимости генеральный совет мог вмешиваться во внутренние дела государств. Он же учреждал международный суд. Неподчинение суду каралось военной силой, формируемой государствами-членами в зависимости от имеющихся ресурсов.

С европейской колонизацией Америки крепло осознание общности двух континентов, что, по мнению теоретиков того времени, неизбежно должно было привести к созданию эффективной всемирной организации. Так, квакер Вильям Пенн, управлявший колонией в Северной Америке, названной впоследствии в его честь Пенсильванией, в 1693 г. опубликовал свой «Опыт о настоящем и будущем мире». Его основная идея состояла в обосновании необходимости всеобщего союза государств. Пенн подчеркивал, что справедливые правительства являются выражением общества, изначально созданного намерениями миролюбивого человека. Следовательно, продолжал Пенн, правительства призваны учредить новое сообщество, добровольно передав ему часть своих властных полномочий, как сделали когда-то те, кто заключил общественный договор с монархом³.

В век Просвещения концепции основанного на общественном договоре Союза государств Европы получили особое распространение. Большую роль в этом сыграли английский либерализм и французская «философия Разума», подкрепленная возросшим тогда влиянием французской культуры и французского языка⁴.

В 1713–1717 гг. в Утрехте аббат Шарль Ирене де Сен-Пьер пишет

знаменитый «Проект вечного мира в Европе», сокращенный вариант которого впервые увидел свет в 1729 г. В соответствии с трехтомным проектом, вышедшим из-под пера мыслителя раннего Просвещения, дипломата и философа, восемнадцать европейских стран, включая Россию, должны были составить Федерацию, мир в которой обеспечивался бы постоянно действующим арбитражным судом. Оттоманская империя, Марокко и Алжир становились ассоциированными членами этой Федерации. Провозглашался принцип нерушимости границ. Предусматривалось и вооруженное вмешательство Федерации в случае, если внутренние потрясения угрожали стабильности одного из государств-членов. Идеи СенПьера получили известное распространение и приветствовались многими мыслителями как во Франции, так и за ее пределами.

Страстным сторонником мира стал выдающийся немецкий философ Иммануил Кант. Прогресс человечества, по Канту, - стихийный процесс, но целенаправленная воля человека может задержать или ускорить его. Вот почему людям необходимо иметь ясную цель. Для Канта вечный мир - идеал, но одновременно и идея, имеющая не только теоретическое, но и практическое значение как руководство к действию. Этому посвящен знаменитый трактат «К вечному миру» (1795). Трактат написан Кантом в виде проекта международного договора. Он содержит статьи «Договора о вечном мире между государствами». В частности, вторая статья договора, устанавливала, что международное право должно стать основой федерации свободных государств. Мир неизбежно становится следствием этого объединения и наступает в результате сознательной и целенаправленной деятельности людей, готовых и умеющих разрешать противоречия на условиях компромисса и взаимных уступок. Трактат «К вечному миру» был хорошо известен современникам и принес его автору заслуженную славу одного из творцов теории коллективной безопасности.

Однако в отличие от теории практика многосторонней дипломатии в течение долгого времени ограничивалась созданием коалиций, а также подготовкой и проведением конгрессов. Конгрессы предполагали сугубо политический характер собрания, цель которого состояла, как правило, в подписании мирного договора или в выработке нового политико-территориального устройства. Таковыми были Мюнстерский и Оснабрюкский конгрессы, завершившиеся подписанием Вестфальского мира (1648), Рисвикский конгресс, подведший итоги войны Людовика XIV со странами Аугсбургской лиги (1697), Карловицкий конгресс, решавший проблемы окончания войны с турками (1698–1699) и целый ряд других. Особенностью первых конгрессов такого рода были встречи только на двустороннем уровне, совместные заседания еще не стали практикой.

Вехой на этом пути стал Венский конгресс 1814–1815 гг., увенчавший победу антинаполеоновской коалиции. На Венском конгрессе впервые в Договоре о союзе и дружбе между Великобританией, Австрией, Пруссией и Россией было закреплено намерение «во имя счастья всего мира» периодически

встречаться на уровне как глав государств, так и министров иностранных дел с целью консультаций по представляющим взаимный интерес вопросам. Стороны договорились также о совместных действиях, которые потребуются для обеспечения «процветания наций и сохранения мира в Европе»⁵.

Россия на этом конгрессе выдвинула инициативу, пожалуй, первую в этом роде в новейшей истории: идею эффективной многосторонней дипломатии, действующей на основе многостороннего союза, решающего задачи не только военного сплочения, но и сохранения внутреннего устройства. Договор о Священном союзе начинался словами:

«Во имя Пресвятой и Нераздельной Троицы Их Величества... объявляют торжественно, что предмет настоящего акта есть открыть перед лицом вселенныя их непоколебимую решимость... руководствоваться... заповедями сея святыя веры, заповедями любви, правды и мира».

Договор был подписан императором Александром I, австрийским императором Францем I, королем Фридрихом Вильгельмом III. Позже к договору присоединились все монархи континентальной Европы, за исключением Римского папы и Георга VI английского. Священный союз нашел свое практическое воплощение в постановлениях конгрессов в Ахене, Троппау, Лайбахе и Вероне, санкционировавших вооруженное вмешательство во внутренние дела государств. Речь шла о подавлении революционных выступлений во имя консервативного легитимизма. Впервые государства не ограничились подписанием мирного договора, а взяли на себя обязательства дальнейшего управления международной системой. Венский конгресс предусмотрел функционирование механизма взаимодействия и переговоров, разработал формальные процедуры принятия последующих решений.

Венский конгресс стал той отправной точкой, когда старые традиции уступили место новому опыту, положившему в основу гибкую систему периодических встреч представителей великих держав. Механизм, созданный Венским конгрессом, получил название «европейского концерта», что в течение десятилетий обеспечивало консервативную стабилизацию межгосударственных отношений в Европе.

Экономический и технологический прогресс способствовал небывалому сближению народов. В общественном мнении крепло убеждение, что международные отношения не могут быть оставлены на волю случая, а должны разумно направляться соответствующими институтами. «Философия XVIII в. была философией революции, ее сменила философия организации», - писали французские публицисты⁶.

Весьма популярными у демократически настроенных европейцев стали идеи создания конфедерации стран, избирающих общеевропейский парламент. В 1880 г. увидел свет труд шотландского правоведа Джеймса Лоримера. Он отвергал идею баланса сил, считая ее дипломатической фикцией, провоцирующей международную анархию. Лоример предлагал спроецировать внутреннее устройство Англии на международную арену. Члены верхней палаты назначались правительствами европейских стран, нижняя палата формировалась парламентами каждой страны, или же, в самодержавных

государствах, самим монархом. Шести великим державам - Германии, Франции, Австро-Венгерской и Российской империям, Италии и Великобритании - принадлежало решающее слово. Парламент издавал законы. Европейский совет министров избирал президента, который контролировал весь механизм. Создавался международный суд и трибунал, состоящий из судей отдельных стран. Защиту от агрессии обеспечивала общеевропейская армия. Все расходы производились за счет специального налога.

Но проекты проектами, а практика международных отношений привела к созданию весьма эффективного нового института многосторонней дипломатии – конференции послов.

Впервые такая конференция, призванная наблюдать за еще не окрепшим французским правительством, была учреждена в 1816 г. в Париже и функционировала до 1818 г. Конференция послов, собравшаяся в Париже в 1822 г. и работавшая до 1826 г., обсуждала вопросы, связанные с испанской революцией. В 1823 г. конференция послов собралась в Риме для обсуждения вопросов реформирования Папского государства. Лондонская конференция 1827 г. обсуждала вопрос о независимости Греции. Большой международный и общественный резонанс поучила конференция в 1839 г., завершившаяся появлением независимого Королевства Бельгии. На повестке дня последующих посольских конференций стояли вопросы прекращения Балканских войн и противодействия большевистскому режиму в России.

С течением времени название «конференция» перешло к более представительным многосторонним дипломатическим форумам. Сторонники конференционной дипломатии полагали, что международные конфликты возникают в основном из-за непонимания и отсутствия контактов между государственными деятелями. Считалось, что общение правителей, прямое и без посредников, позволит лучше оценить взаимные позиции. Нельзя не вспомнить о Гаагских конференциях, инициатором проведения которых была Россия. В циркулярной ноте российского МИД от 12 августа 1898 г., одобренной императором, до сведения европейских правительств и глав государств доводился общий замысел конференции - путем международного обсуждения изыскать действенные средства обеспечения мира и положить конец развитию техники вооружений. Полученные благожелательные отзывы от зарубежных партнеров позволили российскому МИД в канун нового 1899 г. предложить программу работы конференции, включавшую обсуждение вопросов ограничения вооружений, гуманизации способов ведения войны и усовершенствования мирных инструментов разрешения межгосударственных конфликтов.

В 1899 г. в работе первой Гаагской конференции приняли участие 110 делегатов от 26 государств мира, включая Китай, Сербию, США, Черногорию, Японию. Россию представляли три сотрудника МИД, в том числе и Федор Федорович Мартенс, известный юрист, дипломат, вице-президент Европейского института международного права, член «Постоянной палаты третейского суда в Гааге» и автор фундаментального труда «Современное

международное право цивилизованных народов». По итогам двух с половиной месяцев работы конференции были подписаны конвенции: о мирном разрешении международных споров; о законах и обычаях войны на суше; о применении к военным действиям на море положений Женевской конвенции 1864 г. К этому надо добавить декларации, запрещающие применение разрывных пуль, удушливых газов, а также метание взрывчатых снарядов с воздушных шаров. Однако по основным вопросам «сохранения на известный срок существующей численности сухопутных сил и замораживания военных бюджетов, а также изучения средств сокращения численности армий» в силу возникших противоречий между делегациями решений принято не было. Представленные на этой конференции двадцать шесть государств подписали Конвенцию о мирном разрешении международных столкновений и учреждении постоянной Палаты третейского суда, первого многостороннего учреждения подобного рода*. Вторая Гаагская конференция была созвана в 1907 г. по инициативе американского президента Теодора Рузвельта. Главной целью заседаний было совершенствование и дополнение конвенций, принятых ранее. Вопросы ограничения вооружений в повестку дня его работы не включались как практически неосуществимые. Делегаты сорока четырех государств мира приняли более десятка конвенций о законах и обычаях сухопутной и морской войны, сохраняющих свое значение и сегодня (с дополнением Женевских конвенций 1949 г.).

Гаагские конференции заложили основы новой отрасли права - международного гуманитарного права, которому впоследствии принадлежала важная роль.

По предложению председательствовавшего российского посла во Франции Александра Ивановича Нелидова было решено, что очередная мирная конференция будет созвана через восемь лет. Однако, как известно, история рассудила иначе. Конференции XIX - начала XX в. отличались от предыдущих конгрессов более конкретным политическим содержанием, большим вниманием к вопросам сугубо технического характера. Иногда они представляли собой подготовительный этап созыва конгресса. В конференциях главы государств тогда участия не принимали.

И все же в своем развитии многосторонняя дипломатия не могла ограничиться периодическими встречами. Все четче проявлялась тенденция к созданию международных институтов, действующих на постоянной основе. Особые надежды породило учреждение Всемирного телеграфного союза в 1865 г. и Всемирного почтового союза в 1874 г. Эти события рассматривались как свидетельство возросшей взаимозависимости. Газеты писали: «Великий идеал международной свободы и единства воплощается в почтовой связи. Всемирный почтовый союз - это предвестник исчезновения границ, когда все люди станут свободными жителями планеты»⁷.

В начале XX в. широко распространилась идея возрождения

* ПТС по прежнему существуют, и сторонами Конвенции являются 90 государств.

«европейского концерта» путем создания постоянных общеевропейских органов. В частности, Леон Буржуа, французский министр иностранных дел того времени, в книге, озаглавленной «La Société des Nations» (1908), высказался за немедленное создание международного суда.

Прогресс науки и техники вызвал к жизни многочисленные специализированные международные организации - институты.

Так стали называть то или иное межгосударственное объединение функционального характера, располагающее собственными административными органами и преследующее свои особые цели. Возникли Международный институт по сельскому хозяйству, Международный институт по унификации частного права и т.д. После Первой мировой войны из лексикона государственной многосторонней дипломатии термин «конгресс» исчез, окончательно переместившись в контекст неправительственной дипломатии, например, конгрессы сторонников мира, по правам женщин и т.д. Дипломатические мероприятия с участием глав государств и правительств получили название конференций.

Первым послевоенным многосторонним форумом стала Парижская мирная конференция 1919 г. Затем последовали Генуэзская конференция 1922 г., Локарнская 1925 г. и череда других.

Международные отношения, представляя собой все усложняющуюся и многослойную систему, как никогда нуждались в процессе многостороннего согласования и в одобренной всеми государствами процедуре контроля. Потребовались новые рычаги влияния на мировую политику. Опять стали популярными проекты мирового правительства и парламента. Например, бельгийские теоретики предлагали, чтобы в состав верхней палаты всемирного парламента вошли представители, назначенные международными организациями, корпорациями и другими органами экономической, социальной и интеллектуальной сфер деятельности. Непременным условием было создание международного суда. Выдвигалась идея о необходимости поставить под контроль вооруженные силы, численность которых не должна превышать общеустановленного уровня. Развитие экономических связей было отражено в проекте о Всемирном банке и упразднении таможенных барьеров. Немало говорилось об обязательном международном содействии всем видам образовательной и культурной деятельности.

Первая мировая война серьезно дискредитировала принцип баланса сил в глазах общественности. Залогом сохранения мира по окончании войны надлежало стать многосторонней организации, в рамках которой государства занимаются согласованием позиций, генерируя тем самым обязательные правовые нормы. Уже в ходе Первой мировой войны в Великобритании группой ученых и политиков во главе с лордом Брайсом было создано Общество Лиги Наций (League of Nations Society). В США президент Тафт присутствовал при учреждении американского эквивалента этой Лиги - League to Enforce Peace.

Целью этих организаций было убедить общественное мнение по обе

стороны Атлантики в необходимости нового курса мировой политики. В августе 1915 г. сэр Эдвард Грей заявил личному представителю президента Вильсона полковнику Эдварду Хаузу, что «жемчужиной послевоенного урегулирования должна стать Лига Наций, призванная обеспечить разрешение споров между государствами»⁸.

Весной 1916 г. президент Вильсон призвал к созданию универсальной международной организации. В июле 1917 г. во Франции палата депутатов образовала комиссию по подготовке «Проекта Лиги Наций». Опубликованный год спустя Проект предусматривал создание Лиги, наделенной гораздо более широкими властными полномочиями, чем это было заложено в британском и американском проектах. В окончательном варианте идея международной организации нашла свое воплощение в судьбоносных 14 пунктах президента Вильсона, сформулированных в начале 1918 г.

Учрежденная в 1919 г. Лига Наций представляла собой универсальную организацию нового типа, располагающую политическим и административным механизмом. Речь шла о Совете, Ассамблее и Секретариате. Совет, включавший в свой состав представителей пяти основных союзных держав, мог рассматриваться как продолжение старого «европейского концерта» великих держав. Совет и Ассамблея в известной степени были двумя палатами, обладавшими равной компетенцией. Евроамериканская система парламентской демократии нашла в этих механизмах свое отражение на межгосударственном уровне. Лига Наций стала новым форумом многосторонней дипломатии. Процесс, характеризовавший переход от дипломатии *ad hoc* к постоянным дипломатическим представительствам, распространился наконец и на многостороннюю дипломатию. При Лиге Наций появились первые постоянные представительства и миссии. Страны-члены Лиги Наций были обязаны разрешать свои противоречия мирным путем. Устав предусматривал арбитраж и примиренческие процедуры. Нарушитель этих правил автоматически рассматривался как «сторона, совершившая акт войны в отношении всех стран-членов». Агрессор подвергался экономическим санкциям, и ему угрожало противостояние военной машины всех остальных стран. Агрессия, таким образом, предотвращалась без заключения различных альянсов. Считалось, что это предотвратит дорогостоящую и опасную гонку вооружений. Межгосударственные разногласия выносились на Международный суд, учрежденный в 1922 г.

К этому времени многосторонняя дипломатия накопила немалый опыт разработки процедур голосования. В XIX в. решения в международных организациях в большинстве случаев принимались на основе принципа единогласия. Практика показала неудобство такого метода принятия решений, так как даже одно-единственное государство могло свести на нет всю подготовительную работу. Постепенно переходили к принятию решений простым или квалифицированным большинством. Принцип так называемого положительного единогласия, принятого в Лиге Наций, не учитывал голоса отсутствующих или воздерживающихся от голосования членов. Чрезвычайно

важным событием в истории дипломатической службы стало появление постоянного Секретариата Лиги. Его функционирование обеспечивалось дипломатами нового типа - международными чиновниками. С этого времени начался процесс формирования международной гражданской службы. Многие сближало международного чиновника с дипломатом традиционного плана, но были и определенные отличия. Например, иммунитет должностного лица, работающего в международной организации, был сужен по сравнению с иммунитетом, полагающимся представителям государств. В отличие от дипломата, задействованного в области двусторонних отношений, и, следовательно, в первую очередь имеющего дело с представителями принимающего государства, международный чиновник призван сотрудничать со всеми членами международной организации и быть в курсе проблем государств, составляющих эту организацию.

Лига Наций во многом не оправдала возложенные на нее ожидания. К тому же она так и не стала универсальной организацией. Конгресс США высказался против вступления страны в Лигу Наций. За ее рамками вплоть до 1934 г. оставался и Советский Союз. В 1930е годы вне Лиги оказались державы-агрессоры - Германия, Италия и Япония. В 1939 г. в результате финско-советской войны из ее состава был исключен СССР.

В годы Второй мировой войны многосторонняя дипломатия союзников по антигитлеровской коалиции заложила основы послевоенного мирового порядка. Речь идет о Вашингтонской декларации 1942 г., а также о документах конференций 1943 г. (Московской, Каирской, Тегеранской), 1944 г. (Думбартон-Окской, Бреттон-Вудской), 1945 г. (Ялтинской и Потсдамской). Представители государств, собравшиеся на конференцию в Сан-Франциско в 1945 г., учредили новую универсальную международную межправительственную организацию - Организацию Объединенных Наций. Под ее эгидой возникло внушительное число международных правительственных организаций, охвативших самые различные стороны международного сотрудничества. Программы ООН были нацелены на решение проблем разоружения, развития, народонаселения, прав человека, защиты окружающей среды.

Устав ООН предусмотрел процедуры мирного решения споров, а также совместные действия в отношении угрозы миру, нарушения мира и актов агрессии. Не исключались возможные санкции, эмбарго и акции по поддержанию мира с использованием миротворческих сил ООН или военной коалиции государств-членов ООН, а также какой-либо региональной организации по договоренности. Значение Устава ООН заключалось в том, что он не только стал конституционным документом, регулирующим деятельность международной организации, но и был призван играть ключевую роль в выработке своеобразного кодекса поведения государств в военной, политической, экономической, экологической, гуманитарной и других областях. Договорная правоспособность ООН породила разветвленную систему многосторонних соглашений, заключенных в рамках этой организации⁹.

Впервые в Уставе ООН было зафиксировано суверенное равенство всех входящих в организацию государств. Каждое государство располагало в ООН одним голосом. Предусматривалась преимущественная сила обязательств в случае, если обязательства государства по какому-либо другому международному соглашению будут противоречить положениям Устава. Тем самым Устав ООН заложил фундамент прогрессивного развития и кодификации международного права.

Эффективными форумами многосторонней дипломатии стали органы ООН - Генеральная Ассамблея, Совет Безопасности, Международный суд и Секретариат. В систему ООН вошло также около двух десятков ассоциированных организаций, программ, фондов и специализированных агентств. Прежде всего речь идет о МОТ, ЭКОСОС, ФАО, ЮНЕСКО, ИКАО, ВОЗ, ВМО, ВОИС, МВФ, ГАТТ/ ВТ), МБРР и многих других.

На международной арене появились региональные организации - ОБСЕ, ЛАГ, СЕ, ЕС, АСЕАН, АТЕС, ОАГ, ОАЕ, СНГ и др. Во второй половине XX столетия возникло также большое число так называемых многосторонних организаций по интересам. Это, в частности, Движение неприсоединения, ОПЕК, «Группа семи», «Группа восьми» и «Группа двадцати».

Многосторонняя дипломатия международных организаций использовала форму представительств. Например, представительства государств при ООН по своим размерам и составу почти не отличаются от обычных посольств. В 1946 г. ГА ООН приняла Конвенцию о привилегиях и иммунитетах Объединенных Наций. В соответствии с этой Конвенцией иммунитеты и привилегии представителей государств при ООН в целом приравнены к дипломатическим. То же положение относится и к делегациям, принимающим участие в международных конференциях системы ООН.

Вместе с тем в отличие от дипломатических представителей, работающих в системе двусторонней дипломатии, представители государств при международных организациях не аккредитованы при государствах пребывания и реализуют свои права на международное представительство не перед ними, а в рамках международной организации. Поэтому их назначение не требует получения агремана от организации или государства пребывания. Главы представительств по прибытии в ООН не вручают верительных грамот главе государства, на территории которого расположена та или иная организация ООН. Свои мандаты они передают непосредственно Генеральному секретарю ООН в рабочей обстановке. Двусторонние соглашения о штаб-квартирах ООН и ряда других международных организаций предусматривают для постоянных представителей государств привилегии и иммунитеты, аналогичные дипломатическим, однако в некоторых соглашениях они несколько сужены. Так, соглашение 1946 г. ООН с Соединенными Штатами о штаб-квартире ООН, признавая в принципе за представителями государств в ООН и ее специализированных учреждениях право на дипломатические привилегии и иммунитеты, в то же время позволяет американским властям с согласия государственного секретаря США возбуждать дела против сотрудников

представительств и должностных лиц ООН с целью предъявления им требования о выезде из США «в случае злоупотребления привилегиями».

Правда, в соглашении оговорено, что такое согласие может быть дано американским госсекретарем лишь после консультации с соответствующим государством - членом ООН (когда дело касается представителя такого государства или члена его семьи) или же после консультации с Генеральным секретарем либо главным должностным лицом специализированного учреждения (когда речь идет о его должностных лицах). Более того, соглашением предусматривается возможность предъявить требование о выезде из США данных лиц «с соблюдением обычного порядка, установленного в отношении дипломатических представительств, аккредитованных при правительстве Соединенных Штатов»¹⁰.

В 1975 г. на конференции в Вене, созванной по решению ГА ООН, была принята Конвенция о представительстве государств в их отношениях с международными организациями. Конвенция имела универсальный характер и подтвердила правовой статус постоянных представителей государств и постоянных наблюдателей при международных организациях, делегаций и наблюдателей на международных конференциях, а также объем приближающихся к дипломатическим иммунитетов и привилегий, предоставляемых вышеназванным категориям и административно-техническому персоналу*. Круг лиц, которые пользуются привилегиями и иммунитетами, причем на территории всех стран - участниц Конвенции, определяется Генеральным секретарем ООН.

Эксперты ООН, выезжающие в командировки, пользуются во время командировки более широкими иммунитетами и привилегиями, чем должностные лица ООН в ее штаб-квартире. Генеральный секретарь ООН, его заместители, а также жены этих лиц и несовершеннолетние дети пользуются полным объемом привилегий и иммунитетов, предоставляемых дипломатическим представителям. Генеральный секретарь ООН сам не может отказаться от полагающегося ему иммунитета. Это право принадлежит Совету Безопасности ООН. В Конвенцию включены положения об обязанности государства пребывания международной организации. Речь идет не только об обеспечении надлежащих условий для нормальной деятельности постоянных представительств и делегаций, но также и об обязательстве принимать должные меры к возбуждению судебного преследования и наказанию лиц, виновных в совершении посягательств на представительства и делегации.

Осенние сессии ГА ООН стали превосходной возможностью для принимающих в них участие лидеров государств встречаться друг с другом и вести необходимые переговоры. В случае необходимости они могут воспользоваться компетентным посредничеством Генерального секретаря ООН.

* В основе привилегий и иммунитетов должностных лиц международных организаций лежит теория функциональной необходимости; в связи с этим они несколько сужены по сравнению с теми, которые распространяются на представителей государств.

Малые страны часто используют свои представительства в ООН, чтобы вести двусторонние переговоры с представителями тех стран, где у них отсутствуют посольства. Конечно, по мере необходимости этим пользуются и большие страны. Постоянные представительства могут стать каналами связи между странами, не имеющими между собой дипломатических отношений или разорвавшими их. В этом случае контактам благоприятствуют и личные знакомства членов постоянных представительств, совместно работающих в ООН. С возникновением ООН в мире многосторонней дипломатии предпочтение стало отдаваться термину «организация».

Организации рассматривались как форма взаимодействия государств, создающих собственную структуру и постоянные оперативные органы. Такое название, например, было дано различным военно-политическим объединениям - НАТО, ОВД, СЕАТО, СЕНТО, ОДКБ. В конце 1940х - начале 1950х годов в Европе возникли международные институты, получившие название советов.

Это Совет Европы, Северный совет, Совет экономической взаимопомощи. Название отражало идею равенства государств-участников и коллегиальность в принятии решений. Форумы многосторонней дипломатии постоянного характера получили также название сообщества (Европейское экономическое сообщество, Европейские сообщества). Это был новый этап в развитии многосторонней дипломатии, знаменующий появление объединений интеграционного характера с тенденцией к утверждению наднационального принципа. На современном этапе в лексикон многосторонней дипломатии нередко возвращаются «старые» названия - Европейский союз, Союз независимых государств, Союз африканских государств, Лига арабских государств.

ООН и другие международные организации играют большую роль в развитии конференционной дипломатии. Под их эгидой проводятся многочисленные конференции по социальным, экономическим, правовым и другим специальным вопросам. Главы постоянных представительств при международных организациях*, задействованные в конференционной дипломатии, опираются в своей работе на штаты, сформированные не только из профессиональных дипломатов, но и из работников различных ведомств. Их задача заключается в детальном обсуждении специальных вопросов. Поэтому на специализированных конференциях профессиональные дипломаты, как правило, не составляют большинства. Там в основном представлены политики и эксперты. Правда, профессиональный дипломат, который хорошо знает правила процедуры, способен анализировать поступающую информацию, владеет искусством работы в кулуарах, является ценным советником делегации.

Многосторонний переговорный процесс разворачивается как в рамках самих организаций, так и в ходе работ созываемых ими регулярных конференций, а также вне рамок организаций для рассмотрения определенного

* По Венской конвенции о дипломатических сношениях 1961 г., послы государства в той или иной стране могут по совместительству выполнять функции главы представительства при международной организации.

круга вопросов. Часто конференции занимаются нормотворческой деятельностью, что создает все расширяющееся международно-правовое поле. В частности, конференции 1961, 1963, 1968–1969, 1975, 1977–1978 гг. сыграли большую роль в развитии дипломатического и консульского права.

Наличие общих правил и частота проведения международных конференций позволяет говорить о них как о своего рода утвердившихся институтах мирового сообщества.

Многосторонняя дипломатия, таким образом, разработала разнообразный инструментарий, одна из целей которого - добиться мирного разрешения международных споров и разного рода конфликтов. Речь идет о добрых услугах, посредничестве, мониторинге, арбитраже, миротворческих акциях, создании международной судебной системы. Регулярные встречи дипломатов и политических деятелей в штаб-квартире ООН, ее агентствах и региональных организациях становятся почвой для парламентской дипломатии, пропаганды и проведения конфиденциальных переговоров. Причем переговоры ведутся между представителями как государств, так и самих международных организаций, что вытекает из их международной правосубъектности. Это особенно характерно для ООН и ЕС.

Исторический период, прошедший со времени образования ООН, свидетельствует о появлении на карте мира вследствие процессов деколонизации, распада СССР, ряда стран бывшего советского блока, сепаратизма немалого числа новых государственных образований. В итоге это привело к более чем трехкратному увеличению численности государств по сравнению с 1945 г. Этот лавинообразный процесс разворачивался в условиях экономической глобализации и интеграции, регионализации и фрагментации многих из государств, утрачивавших свои прежние суверенные функции. Зачастую это приводило к потере национальными правительствами контроля над происходящими процессами и подрывало основы суверенитета, на котором базировался мировой порядок, начатый в эпоху Вестфальского мира.

В этой ситуации возникла еще более острая, чем в 1945 г., необходимость в эффективном межправительственном форуме, способном обеспечить правительствам возможность выявлять проблемы, которые не могут быть решены на национальном уровне, разрабатывать совместные стратегии их разрешения и координировать в этих целях совместные усилия. Бесспорно, для того чтобы соответствовать требованиям времени, структуры ООН нуждаются в реформировании. Секретариат ООН страдает недугами, характерными для большинства многонациональных бюрократических организаций. В частности, речь идет о необходимости смены целого ряда высших чиновников. Недаром Генеральный секретарь ООН Бутрос Бутрос Гали в течение первых трех месяцев пребывания на своем посту сократил на 40% число высших должностей. Его преемник Кофи Аннан вынес на суд международной общественности два пакета дальнейших реформ, идущих в этом направлении.

Германия, Япония, Индия и Бразилия решительно продвигают свои позиции в виде проектов резолюций Генеральной Ассамблеи ООН, в которых

вносят предложение о расширении числа постоянных членов Совета Безопасности. В своем предложении они делали определенные авансы и непостоянным членам Совета, предлагая расширить и их число в Совете. Однако положение сложилось так, что большинство остальных стран мира, не имеющих перспективы стать постоянными членами Совета Безопасности ООН, как бы они ни относились к претензиям указанной четверки, решили позаботиться прежде всего о своих интересах и создали группу («кофейный клуб»), которая выработала свои «Руководящие принципы для расширения Совета Безопасности». В дальнейшем эта группа получила название «Объединившиеся в поддержку консенсуса». Она предложила увеличить Совет Безопасности на десять непостоянных членов с возможностью немедленного переизбрания и в соответствии с принципом справедливого географического распределения. В сложном положении оказались и пять постоянных членов Совета Безопасности. Единым у них было стремление не допустить ослабления их статуса и собственной особой роли в Совете Безопасности и в целом в ООН. Это относилось не только к «праву вето», но и к вопросу о количестве государств, которые располагали бы этим правом в Совете. Разумеется, они учитывали новую реальность в мире и укрепление государств «четверки», а также амбиции государств Азии, Латинской Америки и Африки. Но по конкретным «схемам» реформирования Совета Безопасности и конкретным кандидатурам у них возникли значительные расхождения. Нет единства и среди европейских стран, где Италия предлагает, чтобы Европа была представлена в Совете Безопасности не Англией, Францией и Германией, а в той или иной форме Европейским союзом. Страны Юга и Севера расходятся в понимании приоритетности задач, стоящих перед ООН. «Юг» настаивает на первостепенности вопросов устойчивого развития и помощи. «Север» же во главу угла ставит проблемы безопасности, прав человека и демократии. Отсюда разнятся акценты в подходах этих групп государств к очередности реформы ООН¹¹.

Ряд стран настаивал на повышении политической роли Генерального секретаря ООН. Это вызвало неоднозначную реакцию. Некоторые страны усмотрели в этом проекте тенденцию к приданию ООН наднационального характера. Другие выступили с поддержкой идеи политизации функций Генерального секретаря. По их мнению, реформа ООН только тогда может считаться эффективной, когда Генеральный секретарь станет более независимым в своих действиях. В таком случае он сможет настаивать на проведении определенной политики, даже если она и не разделяется всеми странами-членами ООН.

Остро стоит вопрос о координации действий институтов многосторонней дипломатии внутри системы ООН. Бутрос Бутрос Гали попытался было ввести правило, в соответствии с которым в каждой столице учреждалось единое представительство ООН, координирующее деятельность организаций системы ООН в целом. Однако в своем начинании он натолкнулся на резкое сопротивление развивающихся стран, которые не хотели предоставлять

Генеральному секретарю власть над специализированными агентствами ООН. Агентства тоже проявили обеспокоенность в связи с угрозой их самостоятельности. Кофи Аннан продолжил попытки в этом направлении. Но и он столкнулся с теми же препятствиями, что и его предшественник. Агентства ООН (например, МАГАТЭ) продолжают претендовать на то, чтобы иметь свой собственный независимый аппарат межправительственного сотрудничества.

В июне 2011 г. Франция выступила за расширение числа как постоянных, так и непостоянных членов Совета Безопасности. «Мы считаем, - заявил представитель Франции при ООН, - что Япония, Бразилия, Индия и Германия должны стать постоянными членами и что должен быть, по крайней мере, один новый постоянный член от Африки. Мы также ставим вопрос об арабском присутствии». Он подчеркнул, что нынешний Совет во многом отражает 1945 г. и сегодня его надо адаптировать к современным реалиям¹².

Генеральный секретарь ООН Пан Ги Мун, избранный на второй срок до 2016 года, заявил, что реформа Совета Безопасности путем его расширения - это один из приоритетов его пребывания на посту Генсека¹³.

Многосторонняя правительственная дипломатия в контексте современных международных отношений

На многостороннюю дипломатию и ее характер влияют само состояние международных отношений, процессы глобализации, интеграционные процессы, потребности регионов, необходимость предотвращения и разрешения конфликтных ситуаций, правовые установки и соображения человеческой солидарности. Все возрастающее воздействие на многостороннюю дипломатию оказывают мировое общественное мнение, СМИ, давление групп интересов.

Непосредственные постоянные контакты акторов многосторонней дипломатии, переход от конфиденциальности к прозрачности и гласности, наличие системы синхронного перевода, компьютеризация связи, мгновенное распространение принимаемых документов придают дипломатии новый облик. «Волны демократизации», распространившиеся на весь мир в конце XX в., во многом обусловили характер деятельности международных институтов. Один из зарубежных исследователей истории международных отношений Нового и новейшего времени утверждал, что «принципы парламентской процедуры окончательно утвердились в качестве правил многосторонней дипломатической процедуры»¹⁴.

Суждение этого автора предвосхитил французский правовед Марсель Прело. Он подчеркивал, что правила процедуры современных международных конференций в большей части основываются на процедурных нормах британской Палаты общин¹⁵.

В конечном счете, можно допустить, что работа международных организаций сегодня носит не столько дипломатический, сколько законотворческий характер. В основу функционирования этих институтов положен одновременно и переговорный процесс, и применение уже

существующих либо выработка новых норм и санкций, которые, как правило, становятся частью обычного международного права.

Влияние институтов парламентской демократии отражено в самой структуре деятельности международных конференций и организаций. В их рамках создаются различные комиссии, комитеты, экспертные группы, группы интересов, формируются самые настоящие лобби. Процедура выработки и принятия решений тоже напоминает деятельность законодательных собраний. Правда, резолюции конференций или международных форумов нередко носят рекомендательный или декларативный характер. Обязательность решений Совета Безопасности ООН уравновешена правом вето. Причем распространенная парламентская процедура принятия решений простым большинством голосов далеко не всегда достаточна для функционирования многостороннего дипломатического форума. Предложения «по существу вопроса» требуют принятия их квалифицированным большинством в две трети голосов, и на этом всегда настаивают некоторые участники. В силу этой причины делегации пытаются представить ту или иную проблему в качестве процедурной, ибо голосование «по процедуре» требует простого большинства.

Рост числа государств, сложность процесса согласования позиций, наличие глубоких противоречий между различными группами государств потребовали известной гибкости механизма голосования. Нововведением стало принятие решений на основе консенсуса. Так, резолюция ЭКОСОС от 1974 г. определяет консенсус как «достижение всеобщего согласия без процедуры голосования, причем это не означает единогласия»¹⁶.

Это было нововведение, которое позволяло не вдаваться в детали редактирования текста, по которому могли быть многочисленные мелкие разногласия, но одобрить решение в принципе, с тем чтобы, когда появится необходимость поговорить о деталях, заинтересованные стороны могли бы это сделать, не нарушая ранее принятой принципиальной договоренности. Это очень интересная новая практика, которая укрепилась, но пока не проявила себя во всех своих возможностях. По вопросу о толковании было решено, что термин «консенсус» используется с целью описания практики, когда все усилия были приложены для достижения единогласия, однако если это не удалось, те, кто не был согласен с общей позицией, ограничился заявлением о своем несогласии, что зафиксировано в соответствующих документах. По вопросу о толковании было решено, что «термин “консенсус” используется с целью описания практики, когда все усилия были приложены для достижения единогласия, однако если это не удалось, те, кто не был согласен с общей позицией, ограничился заявлением о своем несогласии, что зафиксировано в соответствующих документах»¹⁷.

В то же время принятие решений на основе консенсуса таит в себе ряд негативных последствий. Зачастую принятые консенсусом разделы документов носят достаточно расплывчатый и неопределенный характер. В этих условиях любая делегация может затормозить выработку документа, пытаясь навязать свою позицию. Справиться с этой ситуацией помогает угроза перейти к

голосованию, что обычно вынуждает многих предпочесть меньшее из зол, то есть принять уже готовое решение консенсусом.

В ОБСЕ появилась практика принятия решения консенсусом «минус один голос». К этой процедуре прибегли, когда организация должна была одобрить резолюцию по Югославии, с чем югославские представители категорически не соглашались.

В рамках многосторонней дипломатии часто происходят встречи представителей различных блоков государств, объединенных по этническому, географическому или политико-экономическому принципу, что в специальной литературе получило название паритетной дипломатии.

Дело в том, что в рамках этих встреч малые государства с ограниченными дипломатическими ресурсами, выступая на стороне того или иного блока, получают возможность вести переговоры на равноправной основе и, таким образом, внести свой вклад в выработку соглашений по глобальным проблемам. Трудности, с которыми при этом сталкивается многосторонняя дипломатия, состоят в довольно частых расхождениях между представителями одного и того же блока государств.

Эволюция метода многосторонней дипломатии

История структур многосторонней дипломатии свидетельствует о постоянном развитии и совершенствовании методов и приемов многосторонней дипломатии. На первых порах общепринятым способом подготовки международных форумов была дипломатическая переписка между будущими участниками многосторонней встречи. Затем последовала практика подготовительных конференций, созываемых на уровне экспертов или высоких дипломатических чиновников. С возникновением универсальных международных организаций подготовительная работа стала осуществляться в рамках самих организаций. После Второй мировой войны работу по подготовке принимаемых различного рода конференциями международных конвенций стали проводить сами международные организации, по чьей инициативе эти конференции созывались.

Например, Венские конференции по кодификации дипломатического права готовились по решению ГА ООН, и тематика этих конференций определялась резолюциями ГА. Тексты конвенции о дипломатических сношениях 1961 г. и конвенции о консульских сношениях 1963 г. были подготовлены комиссией ООН по международному праву. Это не исключало возможности последующей корректировки решений ГА самими конференциями. Так, Венская конференция 1961 г. приняла решение ограничить свою работу проблемами дипломатических представительств, не затрагивая вопроса о специальных миссиях. Дипломатическая практика XIX в. признавала за принимающим форум государством право рассылать формальные приглашения остальным участникам. После двух мировых войн утвердилась практика рассылки приглашений самими международными организациями - инициаторами того или иного форума. На Венские

конференции по кодификации дипломатического права приглашения рассылались ООН. До окончания Второй мировой войны государства, не являющиеся участниками данной международной организации, не могли быть приглашены на форум, созываемый этой организацией. В настоящее время конференция, созываемая международной организацией, вправе принять решение о приглашении на нее любой страны вне зависимости от ее принадлежности к организации.

Нередко на выбор места проведения международных конференций оказывает влияние исторический прецедент. Так, конференции по кодификации дипломатического права по традиции проходят в Вене, где в 1815 г. впервые был принят дипломатический Регламент. Женева стала местом проведения конференций по гуманитарному праву, Гаага - по международному частному праву, Брюссель - по морскому праву и т.д.

По мере развития многосторонней дипломатии усложнялась и ее структура. Конгрессы XVII–XVIII вв. имели чрезвычайно простую организационную структуру. Им предшествовал ряд встреч представителей держав, в ходе которых велись переговоры. Результаты этих переговоров обобщались, что и составляло основу мирного договора, принимаемого конгрессом. Примерно до XVII в. на международных конгрессах дипломаты стран, официально не участвовавших в конфликте, не присутствовали.

С течением времени у государства, не вовлеченного в конфликт, появляется новая возможность - направлять на мирный конгресс своего наблюдателя. Так, Англия направляла своих дипломатов на конгрессы, официальным участником которых не являлась. Соединенные Штаты Америки, пристально следя за развитием событий в Европе, превратили свое консульство в Женеве в фактического постоянного наблюдателя при Лиге Наций, членом которой они, как известно, не стали. В настоящее время государства, не будучи членами той или иной международной организации, располагают официальным институтом постоянных наблюдателей. Например, Святой престол, хотя он и не является членом ООН, имеет своих постоянных наблюдателей в ее структурах. В 2012 г. ГА ООН большинством голосов приняла решение о представлении статуса наблюдателя Палестине.

В начале XIX в. на дипломатическую авансцену выдвигается фигура председателя дипломатического форума. По обыкновению им становился глава правительства или министр иностранных дел принимающего государства. Организационная структура конгрессов или конференций предполагала также наличие генерального секретаря.

Как правило, эта роль принадлежала дипломатическому чиновнику высокого ранга, представителю страны местопребывания международного форума. В XX в. происходит существенное усложнение организационной структуры многосторонней дипломатии. Международные организации (универсальные, региональные, субрегиональные), создаваемые государствами на основе многосторонних договоров и в соответствии с нормами международного права, становятся высшей формой многосторонней

дипломатии. Каждая из них принимает свой устав, определяет бюджет, учреждает штаб-квартиру и секретариат. Служба в этих организациях называется международной гражданской службой и подчиняется специальному нормативному регулированию. Деятельность международных организаций и конференций предусматривает проведение пленарных заседаний, работу комиссий, комитетов, подкомиссий, рабочих групп. При этом тщательно разрабатывается процедура голосования - выделяются решения, требующие принятия квалифицированным большинством, тогда как для принятия других документов достаточно простого абсолютного большинства или упомянутого нами выше консенсуса.

В ходе конференций, созываемых по инициативе международных организаций, оперативной работой занимается исполнительный секретарь конференции. Как правило, он является чиновником международной организации, и именно ему вручаются верительные письма глав делегаций. Надо отметить, что сами конференции пользуются определенным автономным статусом и могут самостоятельно определять процедурные вопросы. Конференция выбирает председателя, его заместителя, определяет порядок выступлений, голосования и другие процедурные вопросы. Лица или делегации, направляемые государствами для участия в таких мероприятиях, относятся к категории специальных миссий (миссий *ad hoc*). Статус таких миссий регламентируется Конвенцией 1969 г. о специальных миссиях (вступила в силу 21 июня 1985 г.). В соответствии с Конвенцией миссия имеет представительный и временный характер и направляется одним государством в другое с согласия последнего для выполнения определенной задачи, вне зависимости от наличия между ними дипломатических или консульских отношений.

Возглавлять делегацию-миссию может глава государства или правительства, министр иностранных дел или иное лицо, имеющее соответствующие полномочия для выполнения поставленной задачи. Эту миссию могут выполнять специальные представители глав государств или правительств или же послы по особым поручениям, причем формы миссий определяются задачами, которые им предстоит решать. В настоящее время распространение получила практика участия в международных форумах международных организаций. Например, ЕС как организация участвует в работе различных форумов.

Новой формой многосторонней дипломатии стал созыв конференций, участниками которых выступают только международные организации. Речь идет, в частности, о собраниях в Страсбурге форума, в котором участвуют представители Совета Европы и НАТО, координирующие таким образом свои действия в административных и финансовых вопросах.

Особые требования стали предъявляться к лицу, действующему на уровне многосторонней дипломатии. Ему надо обладать качествами, приближающими дипломата к политическому деятелю, то есть быть хорошим оратором, владеть искусством убеждать, освоить технику пиара. Ему нужно уметь грамотно

редактировать проекты документов, быть в состоянии изобрести такую формулировку, которая сможет при голосовании собрать наибольшее количество голосов. При этом надо быть хорошим переговорщиком, обладать большим запасом терпения, настойчивости и вместе с тем гибкости. В то же время если он является членом делегации своей страны, ему требуется умение достичь степени плодотворного сотрудничества со всеми членами этой делегации, учитывая интересы различных групп и ведомств, имеющих отношение к дискутируемым вопросам. Многосторонняя дипломатия требует от участников строгого соблюдения правил процедуры, ясного понимания взаимозависимости между различными многосторонними структурами, умения строить и мобилизовать выгодные для себя политические коалиции.

Особое значение в рамках многосторонней дипломатии приобретает переговорный процесс. Большое внимание искусству международных переговоров уделяет американская дипломатия. Изучение переговорного процесса, начатое в 1960х годах, развивалось в двух направлениях - практическом и теоретическом. В условиях холодной войны возникло множество новых концепций: теория игр, двухуровневый анализ, системная теория. Американские исследования породили также теорию разрешения конфликтов, теорию рационального выбора, идею дипломатии, основанной на конфессиональных принципах (faithbased diplomacy). Варианты переговорного процесса стали характеризовать как «жесткие» и «мягкие». Предлагался также третий путь - не отождествлять личность переговорщика с дискутируемой проблемой и не фокусировать внимание на официальной позиции другой стороны, а вместо этого сосредоточиться на реальных интересах, постараться согласованно выработать объективные критерии оценки ситуации и предложить взаимовыгодные решения проблемы.

Во всех странах, в том числе и в России, появилась обширная специальная литература, предлагающая множество способов добиться успеха на переговорах. Стремление дать исчерпывающие рекомендации по организации любого переговорного процесса спровоцировало одного исследователя на едкое замечание: «Кажется, доказано, что решение любой проблемы может быть четким, всеобъемлющим, убедительным и ... ошибочным»¹⁸.

В последние годы чрезвычайно расширился круг проблем, обсуждаемых на международных форумах. Мир столкнулся с новыми угрозами трансграничного плана. Речь идет о проблемах международного терроризма, организованной преступности, наркоторговли, изменения климата, распространения генетически измененных продуктов питания, проблемах клонирования, справедливого распределения ресурсов, развития и пр. Даже такие традиционные для дипломатии вопросы, как обеспечение национальной безопасности, в современном мире приобретают новое измерение. Понятие безопасности уже не связывается исключительно с военным и экономическим потенциалом государства. В рамках многосторонней дипломатии появились новые трактовки безопасности.

Речь идет уже не о коллективной безопасности, предполагавшей

юридически оформленные договоренности. Сегодня обсуждают проблемы кооперативной (cooperative), общей (common), всесторонней (comprehensive), а в последние годы глобальной безопасности и безопасности человека (global and human security), осуществление которой порождает новый, более высокий уровень взаимодействия в самых различных областях. При этом проблемы защиты окружающей среды тесно связаны с проблемами развития, проблемы торговли - с проблемами прав человека, а вопросы финансовых операций - с проблемами налогообложения. Это требует новых подходов, широты кругозора, заинтересованного участия в обсуждении проблем, с которыми столкнулись другие страны, высокого профессионализма. Перед лицом новых угроз и вызовов многосторонняя дипломатия выходит за традиционные рамки и все чаще нуждается во взаимодействии с новыми акторами мировой политики.

Этапы становления многосторонней дипломатии

На протяжении веков дипломатия использовала в своих целях людей и организации, не принадлежащие к правительственным сферам. Так, дипломатия пользовалась искусством знаменитых актеров в полисах Древней Греции. В средневековой Европе правители охотно прибегали к услугам монахов, купцов, врачей, гадалок, направляя их за границу для сбора информации, выполнения неофициальных миссий. Бисмарк откомандировывал своих банкиров в качестве неофициальных послов Германии. Они поставляли канцлеру информацию экономического и политического свойства, способствовали развитию сотрудничества с другими европейскими странами. В 1920х годах Раймонд Робинс, представитель американского Красного Креста, стал активным посредником между США и Советской Россией. Неправительственные акторы широко использовались в культурной дипломатии и пропаганде.

В свою очередь с развитием экономического и технологического прогресса, способствовавшего неслыханному ранее сближению народов, благодаря становлению парламентаризма, политизации повседневной жизни, появлению массовых организаций и партий, а также под воздействием средств массовой информации широкое общественное мнение все активнее включалось в международную политику. «Философия XVIII в. была философией революции, нынешняя философия должна быть философией организации», - прозорливо писал СенСимон¹⁹.

В XIX столетии появились движения, выражающие интересы национальных меньшинств, которые при дворах великих держав пытались добиться поддержки в достижении национальной независимости. Значительный размах приобрели пацифистские настроения. Еще столетием раньше, в XVIII в., физиократы утверждали, что существующая система международных отношений таит разрушительный потенциал. Военная слава и территориальные завоевания казались выражением эгоизма правителей, министров и генералов. Вольтер в «Философском словаре» 1764 г. осудил войну как следствие «игры воображения трехсот или четырехсот людей,

называющих себя главами государств или министрами»²⁰.

Берущая начало в XVIII в. идея «рациональной невозможности» войны в связи с технологическим прогрессом, чреватых огромными разрушениями, с особой настойчивостью повторялась идеологами XIX в. Английские пацифисты утверждали: «В настоящее время правительства так или иначе находятся под контролем общественного мнения, в то время как прогресс в области образования и власть прессы позволяет каждому гражданину оценить поведение своего правительства»²¹.

Первое Общество мира было основано в Нью-Йорке в 1815 г. Следом за ним, в 1816 г., возникло аналогичное британское общество. В 1843 г. в Лондоне собрался первый съезд сторонников мира. В дальнейшем съезды проходили в Брюсселе (1848), Париже (1849), Франкфурте (1850) и, наконец, в 1851 г. снова в Лондоне. Общество сторонников мира появилось в Нидерландах (1870), через год - в Бельгии (1871), затем в Италии (1878), Дании (1882), Норвегии и Швеции (1883). С 1889 г. конгрессы сторонников мира стали ежегодными. Проходивший в 1901 г. в Глазго конгресс сторонников мира официально принял самоназвание «пацифист». В 1892 г. в Берне было создано Международное бюро по проблемам мира. К 1903 г. в Европе и Америке насчитывалось более ста пацифистских общественных организаций. В странах с более консервативными авторитарными режимами (Германия, Россия) пацифистские движения не получили распространения.

В 1867 г. в Женеве состоялся конгресс сторонников мира под председательством Джузеппе Гарибальди. Было принято решение о необходимости строить в Европе федеративное государство, а также постановление об учреждении «Международной лиги мира и свободы». Повсеместная смена монархического правления на республиканское, отделение церкви от государства, запрещение постоянных армий стали настоятельными требованиями пацифистских движений. Во второй половине столетия все чаще стали раздаваться голоса в пользу изучения французского языка в англоязычных странах и английского - во франкофонных. Утверждали, что оба языка должны стать языками международного общения. Наряду с этим были предприняты попытки создания также искусственного языка международного общения. В 1880 г. появился воляпюк, десятилетие спустя - эсперанто, затем идо.

В своей деятельности пацифисты сталкивались с националистически настроенными теоретиками, которые проповедовали неизбежность войн. Националисты были убеждены, что войны присущи человеческой натуре, а служба в армии воспитывает молодежь и консолидирует чувство национального единства. Более того, в Германии появилась теория о необходимости войн, поскольку они якобы способствуют техническому прогрессу, росту индустрии, а следовательно, возрастанию экономической мощи государства и его процветанию. Временные жертвы, провозглашал основной постулат этой теории, сулят долгосрочную выгоду.

Некоторые воинственные интеллектуалы, будучи уверенными в том, что

прогресс делает войны менее кровавыми и менее длительными, вторили Ницше, заявляя, что война развивает благородные черты человеческой природы - мужество, дисциплину, товарищество, самопожертвование, позволяет подняться над коррумпирующими материальными интересами. Соревновательная гонка вооружений, в которой победит сильнейший, рассматривалась ими как благотворная и полезная для нации. Один из американских сторонников этих теорий утверждал: «Вооружения представляют собой скопление естественной силы любого сообщества». Особо пышным цветом эти старые как мир теории расцвели в последней трети XIX в. В России писатель Лев Толстой, социолог Яков Новиков, многие другие деятели культуры и науки самым решительным образом протестовали против подобных теорий, предупреждая, что в войне неизменно погибает цвет нации.

В русле массивификации политики и культуры возникало большое количество общественных организаций различного толка. Разумеется, тогдашние правительства с недоверием относились к организациям, не имеющим официального государственного статуса. Неправительственные организации, несмотря на настоятельные попытки, так и не были допущены на Гаагские конференции по разоружению и выработке правил ведения войны ни в 1899м, ни в 1907 г.

Перелом наступил после Первой мировой войны. Лига Наций предоставила НПО неофициальный консультативный статус. Созданная в рамках Версальской системы Международная организация труда предусматривала членство не только правительственных, но и профсоюзных и предпринимательских организаций. После Второй мировой войны ст. 71 Устава ООН уполномочила Экономический и социальный совет (ЭКОСОС) «обеспечить условия для консультаций с неправительственными организациями, которые имеют дело с проблемами, находящимися в его компетенции».

В период холодной войны в социалистических странах профсоюзы, студенческие организации, группы борцов за мир, общества дружбы были превращены в идеологическое орудие дипломатического наступления. С ними солидаризировались неправительственные организации других стран, находящиеся под влиянием левых и коммунистических партий. В идеологическую борьбу активно включились частные фонды, организации, выступающие за права человека. На их средства проводились международные конференции, осуществлялся обмен, стимулировались совместные исследования, направленные на создание транснациональных экспертных обществ.

В постбиполярном мире в области телекоммуникаций, валютной политики, защиты окружающей среды появились группы экспертов, оказывающих существенное влияние на содержание и ход международных переговоров. НПО, бизнесмены, деятели культуры и науки, частные фонды и отдельные граждане все активнее включались в международный контекст. В этом контексте (если понимать дипломатию, как это делает Алам Джеймс, как

коммуникационную систему международного сообщества) действия на международной арене неправительственных акторов с полным основанием могут рассматриваться в качестве неотъемлемой части современной дипломатии.

Как отмечает отечественный исследователь американской политики А. И. Уткин, в развитых странах, прежде всего в США, происходит своеобразное дробление внешнеполитической стратегии между элитой и обществом. В частности, это выражается в лоббистской деятельности национальных меньшинств. Так, американцы польского происхождения приложили гигантские усилия, чтобы увидеть Польшу в НАТО. Беженцы с Кубы формируют антикастровскую политику Вашингтона. Китайское лобби оказывает значительное давление на правительство в вопросах, касающихся взаимоотношений с КНР. Армянская диаспора занята выработкой соответствующей проармянской политики США. Диаспоры предоставляют убедительные аргументы, аналитические материалы, выдвигают кандидатов для дипломатических миссий и даже рекрутов в добровольческие силы. Диаспоры оказывают воздействие на американскую политику в отношении Греции и Турции, стран Закавказья и Ближнего Востока. Существенной была их роль в дипломатическом признании Македонии, поддержке Хорватии, принятии решения о введении санкций против Кубы, санкций в отношении Южной Африки. Потомки выходцев из Ирландии принимали активное участие в разработке путей решения конфликта в Северной Ирландии. Иногда, как подчеркивает А. И. Уткин, это идет вразрез с общенациональными интересами США. Как отмечал известный американский историк Артур Шлезингер на лекции в Центре стратегических и международных исследований в Вашингтоне, внешняя политика США «уже давно не проводится в традиционном сверхдержавном духе, так как является результатом давления отдельных групп избирателей»²².

В других странах официальная дипломатическая служба столкнулась с необходимостью вступать в контакты и взаимодействовать с широким кругом неправительственных акторов, все более настойчиво заявляющих о себе в международной политике.

В 1998 г. на основе шкалы, разработанной ООН, более 100 НПО имели «категорию I» (речь идет об организациях с широкими экономическими и социальными интересами и обширной географией) или «категорию II» (узкоспециализированные организации). В настоящее время около трех тысяч НПО, в том числе сорок семь российских неправительственных организаций, приобрели консультативный статус при ЭКОСОС. Партнерское сотрудничество этих организаций с ООН предполагает, среди прочего, действия по мобилизации мирового общественного мнения и оказанию политического давления с помощью кампаний и протестов, а также совместное финансирование программ и фондов ООН. В известной степени можно говорить о том, что НПО в качестве важного общественного института, устанавливая и развивая интенсивные контакты в рамках многовекторной

дипломатии, заполнили «пустоты», существующие в современном контексте по временам излишне «обюрокраченной» международной политики. Специальные знания больше не являются исключительным достоянием правительственных агентов. Неправительственные акторы часто располагают такой информацией и такими экспертами, которые многим правительствам просто не по карману. В связи с этим прокладывает путь выраженная тенденция к формированию «научных сообществ» или «сети экспертных групп», действующих на транснациональной основе. Как утверждают К. Хилл и П. Бишоф, в той неустойчивой среде, которая возникла по окончании холодной войны, связи правительств с НПО и think tanks становятся все более необходимыми. Связующим звеном между правительством и неправительственной сферой стал институт консультантов. Нередко, в частности, в США, их именуют «агентами влияния»²³.

За последние годы накоплен как положительный, так и крайне негативный опыт их деятельности. В частности, в России в начале 1990х годов работала группа консультантов по макроэкономическому менеджменту, ряд активных участников которой был впоследствии обвинен в использовании своего положения с целью личного обогащения.

Изменилась природа соперничества между государствами. Макроэкономический менеджмент и финансовая политика стали не менее важными политическими факторами, чем традиционные направления внешней политики. Дипломатия стала транснациональной, уверяет, например, Сюзан Стрейндж. Правительства должны вести переговоры не только с правительствами, но с фирмами и предпринимателями, а фирмы имеют дело и с правительствами, и друг с другом. Красноречивым отражением новой транснациональной дипломатии является распространение региональных и глобальных кодексов поведения, зачастую разрабатываемых под эгидой ООН.

Сеть транснациональных связей предоставляет возможность негосударственным акторам заниматься дипломатией, используя каналы, которые не просто дополняют, но и замещают правительственные коммуникационные линии. Новейшие технологии позволяют отдельным гражданам и группам выходить на международную арену, минуя государственный аппарат. Таким образом, возникает сфера парадипломатии, иными словами - неофициальной неправительственной дипломатии.

Правовой статус НПО различается от страны к стране. Например, в государствах ЕС действует либеральный уведомительный порядок регистрации НПО. Иностранные граждане могут быть учредителями и участниками НПО, и этим организациям предоставляется национальный режим. Ликвидация НПО осуществляется по решению суда. В США основной массив нормативно-правового регулирования деятельности НПО содержится в законодательстве штатов. НПО может быть отказано в регистрации, если она основывается в преступных целях или если при регистрации были предоставлены ложные документы. Незаконность целей становится основанием для отказа в

регистрации и в других странах.

В ряде стран НПО, активно участвующие в политической жизни и финансируемые из-за рубежа, становятся предметом особо пристального внимания со стороны государства. Конечно, нельзя отрицать, что предоставление иностранной помощи временами не обходится без серьезных злоупотреблений, связанных с финансированием террористических и экстремистских организаций, нарушением налогового законодательства, коррупцией. Противодействие этим и другим злоупотреблениям предусмотрено соответствующими национальными законами, В США с 1938 г. действует закон о регистрации иностранных агентов, занимающихся лоббированием интересов другого государства. На тех граждан, кто занимается исключительно коммерческой, религиозной, образовательной, научной деятельностью или деятельностью в сфере изящных искусств, этот закон не распространяется²⁴.

В 2011 г. внимание мировой общественности было приковано к Израилю, где правительство Нетаньяху внесло в Кнессет законопроект, блокирующий иностранное финансирование израильских НПО. Премьер сравнил подобное финансирование с «троянским конем», а местная пресса озвучила недовольство политикой ЕС и ряда европейских государств, направляющих в Израиль «дурно пахнущие» деньги. В ответ Верховный комиссар ООН по правам человека внесла еврейское государство в список стран, где ограничивается деятельность правозащитников. Американский еврейский комитет выступил с заявлением, осуждающим Кнессет за нарушение принципов демократии. В самом Израиле намерение правительства вызвало резкий отпор со стороны оппозиционных партий и общественности. В итоге законопроект был заморожен²⁵.

В «Основополагающих принципах статуса неправительственных организаций в Европе», принятых Комитетом министров Совета Европы в 2003 г., отмечается, что НПО вправе ходатайствовать о получении финансирования из-за рубежа.

«Гражданскую дипломатию» активно используют в своих целях и правительства. Образовательные и культурные программы обмена, такие как «программа Фулбрайта», подключают тысячи американцев к реализации целей американской внешней политики. Программа International visitors была названа одним из наиболее эффективных средств, которыми располагает американская дипломатия. В рамках этой программы вот уже в течение многих лет иностранные лидеры, «полисимэйкеры» и влиятельные «опинионмэйкеры», приглашаются в США для профессионального совершенствования. Совет этой организации является партнером Госдепартамента, представляющим частный сектор.

Ежегодно более восьмидесяти тысяч американских добровольцев задействованы в работе Национального совета International visitors.

Члены правления этой организации претворяют в жизнь инициативы «гражданской дипломатии», организуя профессиональные и культурные программы для иностранцев, знакомя их со своей деятельностью, приглашая их в гости для ознакомления с американским образом жизни. Таким образом,

ширятся международные связи различных американских общин, заключаются коммерческие сделки, расширяется кругозор граждан самих США и их предрасположенность к ведению межкультурного диалога. Для привлечения на учебу в США иностранных студентов по всему миру действуют американские консультационные центры, работающие в тесном контакте с Госдепартаментом. Международные образовательные программы приносят благодаря иностранным студентам, тратящим свои деньги в США, в год около 13 млрд долл., что создает не менее 100 тыс. новых рабочих мест на территории Соединенных Штатов.

Действуют также такие программы обмена, как «Города-побратимы», «Партнеры Америки», «Американский совет молодых политических лидеров». Эти программы тоже нацелены на то, чтобы предоставить американцам возможность понять международные нужды и научиться вести межкультурный диалог, глубже осознать потребности иностранцев и их приоритеты. В рамках этих программ диалог идет на самом массовом уровне, между простыми людьми. Существует еще целый ряд программ обмена, которые финансируются частными фондами, но поддерживают при этом тесные контакты с отделом по образованию и культуре Государственного департамента.

Организация «Коалиция за американское лидерство за рубежом» - еще одна некоммерческой организации, состоящая из 40 организаций-членов. Коалиция провозгласила своей целью улучшение системы финансирования внешней политики и создание благоприятных условий для развития «компетентной общественной дискуссии по международным проблемам и по проблемам национальных интересов США»²⁶.

Завоевание доверия нелегко дается профессиональным дипломатам, ограниченными инструкциями своего ведомства. В более выгодном положении оказываются неправительственные акторы публичной дипломатии. Они в состоянии воспроизвести весь спектр политической жизни своей страны, транслируя не только официальные, но и оппозиционные настроения.

Неправительственные акторы активно и охотно используют в своей деятельности новейшие технологии. Порой эта тяга к средствам новейшей технологии лежит в основе отчаянных, а по временам даже агрессивных акций. Так, в 1995 г. мобилизованные во всем мире группы хакеров предприняли «электронную атаку на серверы классового противника», иначе говоря - начали хронологически одновременное и массированное посещение интернет-сайтов французских правительственных агентств. Они протестовали против ядерных испытаний, проводимых французским правительством. В результате многие из правительственных сайтов были выведены из строя.

В 1998 г. международная группа хакеров, состоящая в основном из 15–18-летних американцев, голландцев, англичан и новозеландцев и скрывающаяся под «ником» (интернет-псевдонимом) Milworm, взломала сайт индийского исследовательского ядерного центра. Она скачала несколько тысяч страниц электронной почты и исследовательских докладов, включая переписку индийских физиков-ядерщиков с израильскими правительственными

чиновниками.

Во время событий в Косово в 1999 г. американская группа хакеров Team split разместила на вебсайтах американского правительства лозунг «Требуйте у ваших правительств прекратить войну». Одновременно европейские и албанские хакеры на пяти американских вебсайтах разместили изображения красно-черных знамен с надписью «Свободное Косово». Многие западные организации в этот период получали зараженные вирусами электронные послания. После того как бомба, сброшенная с американского бомбардировщика, попала в китайское посольство в Белграде, на сайте американского посольства в Пекине появилась надпись на китайском языке «Долой варваров!» На сайте Госдепартамента возникли изображения убитых в ходе бомбардировок китайских журналистов, толп протестующих демонстрантов в Пекине и развевающегося китайского флага. На сайте Министерства энергетики был размещен лозунг «Протестуйте против нацистских действий США!» В 1998 г. хакеры под ником Electronic Disturbance Theater организовали серию электронных атак на сайты Белого дома, Пентагона, Франкфуртской фондовой биржи и Мексиканской биржи, протестуя против «капиталистической глобализации». В электронной атаке участвовало около 10 тыс. человек. Хакеры заявили, что «они рассматривают киберпространство как средство, обеспечивающее присутствие негосударственных политических акторов в районах настоящих и будущих конфликтов поверх государственных барьеров». В том же 1998 г. тамильские тигры «атаковали» посольства Шри Ланки тысячами электронных писем (около 800 в день на протяжении недель)²⁷.

Возникает вопрос, какие характеристики приобретает современная мировая политика, в рамках которой все интенсивнее взаимодействуют государственные и негосударственные акторы?

Так, Джеймс Розенау предлагает рассматривать международную политику как «политику первого и второго мира», где «первый мир» есть господство суверенных государств, и «второй мир» - скопление множества различных центров власти. Оба «мира» развиваются параллельно, взаимодействуя друг с другом. Существует масса сценариев международных событий, утверждает этот американский исследователь, где официальная и неофициальная дипломатии пересекаются. Другой известный американский политолог, Сеймон Браун, идет в этом направлении еще дальше и предлагает рассматривать современную мировую систему как «глобальную полиархию», пронизанную сложными связями.

В результате взаимодействия государственных и негосударственных акторов мировой политики происходит своеобразный симбиоз в сфере дипломатической деятельности.

«По логике вещей, - утверждают убежденные сторонники «полиархии» Томас Принсен и Матиас Фигнер, - дипломатия не является больше традиционным ведением государственной политики, а представляет собой комплекс взаимоотношений, устанавливаемых между государственными, а также между государственными и негосударственными акторами»²⁸.

Известный исследователь дипломатии Брайан Хокинг вводит в оборот термин «дипломатия-катализатор», подразумевающий тесное взаимодействие между официальной и неофициальной дипломатией²⁹.

Кстати, понятие «дипломатия-катализатор» терминологически перекликается с термином «государство-катализатор», предложенным в свое Майклом Линдом. Этот американский ученый считает, что в том виде, в каком государство развивалось в течение столетий, причем в условиях быстро изменяющихся обстоятельств, оно не могло не превратиться в «государство-катализатор», способное адаптироваться к новым требованиям.

«Государство-катализатор», по Линду, - это такое государство, которое пытается достичь целей, «полагаясь не столько на собственные ресурсы, сколько на участие в качестве доминирующего элемента в коалициях других государств, в транснациональных институтах и группах частного бизнеса, сохраняя при этом свою идентичность и свои цели»³⁰.

Сегодня государственный суверенитет ощущает постоянное давление со стороны глобальных сил, на него воздействуют процессы интеграции и регионализации, или, в удачной формулировке ряда политологов, фрагментизации.

Зачастую правительство не может дать соответствующий ответ на то количество разнообразных требований, которое к нему предъявляется. В этих условиях участники международных отношений, которых Розенау назвал «свободными от суверенитета» акторами, приобретают известный вес и значение. Таков результат их вовлеченности в действия на мировой арене, способные придавать легитимность акциям, которые правительство не в состоянии проводить официально.

Принсен и Фигнер идут еще дальше и выдвигают довольно спорный тезис о том, что основы легитимности «коренятся не в самом суверенитете, а принадлежат тому, кто в состоянии оказывать все более широкий спектр услуг и отождествляет себя со вполне определенным политическим направлением. Речь идет, например, о защитниках окружающей среды. «Правительства, как правило, готовы согласиться с ценностями, провозглашенными такого рода направлением»³¹.

Спорным с точки зрения многих исследователей этот тезис является в силу той причины, что легитимность действий ряда неправительственных организаций может быть поставлена под сомнение, ибо в основе этих действий отсутствует явно выраженная воля электората. Конечно, НПО могут принимать на вооружение стратегию прямого действия, преодолевая тем самым условия соглашений, имеющих обязывающий характер для суверенных государств. Однако именно поэтому их деятельность зачастую наталкивается на противодействие властей.

В то же самое время НПО нуждаются в контактах с правительствами и межправительственными организациями как для получения политической информации, так и для придания большего веса своему политическому курсу. Такого рода контакты успешно осуществляются в рамках ООН и ее организаций. В последние годы движение антиглобалистов (No Global),

объединяющее разношерстные неправительственные силы, весьма активно противостоит деятельности таких организаций, как ВТО, Всемирный банк, «Группа восьми», МВФ. Правда, в настоящее время Всемирный банк и МВФ предпринимают отчаянные попытки привлечения неправительственных акторов к сотрудничеству. Чаще всего это выражается в выявлении наиболее ярко проявивших себя в области экономической теории деятелей НПО и заключении с ними контрактных соглашений. Подобная политика в известной мере направлена на раскол в антиглобалистских рядах.

Взаимная потребность друг в друге - правительств и НПО - порождает сложные и противоречивые взаимоотношения. Наиболее радикально настроенные представители этих организаций считают, будто НПО, устанавливая тесные связи с правительственными структурами, подвергаются опасности потерять лицо. Например, когда было выдвинуто предложение создать в рамках ООН форум гражданского общества, некоторые представители НПО выступили с заявлением, что «гражданское общество, спонсируемое государственными институтами, перестает быть гражданским, а НПО превращаются в проправительственные комитеты»³².

Разумеется, правительства отдают себе отчет в целесообразности использования НПО как в решении внутривластных задач, так и при осуществлении внешнеполитических акций. Действительно, практика свидетельствует о плодотворности таких контактов. Около 350 гуманитарных организаций и НПО по контролю над вооружениями, состоящих из представителей 23 стран мира, тесно сотрудничали с канадским правительством с целью преодолеть сопротивление некоторых государств заключению договора о запрещении наземных мин. Все большее число НПО включено в мероприятия, проводимые по линии превентивной и гуманитарной дипломатии. В последнее время весьма продуктивным стало сотрудничество Форин офис с НПО в области гражданской авиации, гражданского флота, прав человека, энергетической дипломатии, научных исследований, защиты окружающей среды, разрешения проблем Африканского континента. В Австралии лейбористское правительство активно поддержало НПО в борьбе за права человека, надеясь таким образом заполучить голоса молодого поколения.

Взаимоотношения государства и негосударственных акторов развиваются как в русле сотрудничества, так и в конфликтной среде. Кампании «Гринпис» показывают, насколько напряженными могут иногда становиться отношения между НПО и правительствами. По этой причине правительства зачастую стремятся ограничить дипломатическую деятельность НПО. Например, в Великобритании НПО активно участвовали в подготовке конференции по правам женщин, однако из-за обструкции министерства занятости их представители не вошли в состав официальной делегации, направившейся на конференцию в Копенгаген.

Случается, что некоторые правительства сталкиваются с такими неправительственными организациями, которые гораздо богаче и мощнее самих этих правительств. Иногда, как отмечал Гулдинг, бывший заместитель

генерального секретаря ООН, неправительственные организации, действуя из лучших гуманитарных побуждений, совершали серьезные ошибки в развивающихся странах. Например, пытались перенести институциональную модель своей собственной развитой страны в страну слаборазвитую, что неизбежно приводило к значительному ослаблению местных институтов, в то время как при минимальной поддержке извне эти институты могли бы функционировать гораздо эффективнее.

В этих условиях «дипломатия-катализатор», предполагающая взаимодействие правительственных и неправительственных акторов, нуждается в гибком реагировании и выработке таких качеств, как способность быстро адаптироваться к ситуации, уметь, преследуя свои собственные интересы, привлекать на свою сторону оппонентов. Государства сегодня должны быть готовы к внешним вызовам, молниеносно реагировать на то, что могут предпринять другие государства. Вследствие этого разворот дипломатии к внутренним проблемам становится еще более насущным и необходимым в целях совершения эффективных шагов для решения политических, экономических, социальных проблем. Включившаяся в этот процесс дипломатия сможет выйти за рамки бюрократической системы, преодолеть традиционное различие между публичным и частным миром. Дипломаты благодаря расширению круга контактов смогут получить более широкий доступ к информации и наладить отношения с политически фрагментированными центрами власти.

При этом важно иметь в виду то обстоятельство, что меняется сам характер переговоров. Ведь официальные переговорщики, как правило, ограничены строгими рамками инструкций, что зачастую затрудняет ход самого переговорного процесса. Обычно достижению положительных результатов помогали приемы так называемой *secondtrack* дипломатии, предполагающей организацию встреч участников переговоров (как правило, не являющихся руководителями делегаций) в неформальной обстановке, а также практику неформального посредничества для зондирования позиций и поиска приемлемых решений.

Исключительная сложность тематики многосторонних переговоров по проблемам изменения климата, генетической инженерии, защиты окружающей среды потребовала подключения к переговорам представителей науки, промышленности, бизнеса, авторитетных неправительственных организаций. Институтом по проблемам достижения консенсуса (некоммерческая частная организация в штате Массачусетс) была разработана получившая известность теория «параллельных международных переговоров». Ее концепция была апробирована в ходе нескольких раундов переговоров по проблемам торговли и окружающей среды, проходивших в 1994–1996 гг., а также в период подготовки конференций по проблемам изменения климата в Киото (1997) и в Буэнос-Айресе (1998). В переговорах, параллельных официальным, принимали участие руководители официальных делегаций и соответствующих неправительственных организаций. Они получили возможность встречаться в

неформальной обстановке, позволяющей осуществить то, что обычно невозможно сделать на заседаниях форума, то есть вести свободную дискуссию и проводить «мозговой штурм». Опрос участников переговоров показал, что все были весьма удовлетворены результатом встреч, значительно облегчивших достижение соглашений на официальных раундах.

Такого рода «дипломатия-катализатор», предполагающая сотрудничество и взаимодействие государственных и неправительственных акторов, вовсе не предвещает заката профессиональной дипломатии. Государство тоже не утрачивает своего значения. «В дальнейшем именно к министерству иностранных дел будет предъявляться все больше требований», - делает справедливый вывод Розенау. Возрастающая роль неправительственных организаций в областях, ранее считавшихся «заповедной территорией» официальной дипломатии, требует изменения многих традиционных подходов и творческого государственного мышления.

Важно найти ответ на вопрос, что все эти новшества могут означать для профессионального дипломата. Думается, что прежде всего речь идет о более высоких требованиях, которые новейшая практика предъявляет к профессии дипломата. Ведь сегодня профессиональный дипломат должен обладать необходимыми качествами менеджера, координатора и интегратора дипломатии-катализатора. Это требует от него, с одной стороны, способности выявить и мобилизовать неправительственные ресурсы во имя достижения государственных целей. С другой стороны, он должен отслеживать, когда и каким образом правительственные дипломатические ресурсы могут быть предоставлены в распоряжение других акторов, занимающихся международной деятельностью.

Этого мнения придерживается, в частности, Хокинг, пришедший к выводу, что подобное обстоятельство не только не умаляет значения профессиональной дипломатии, но и, напротив, ведет к повышению ее роли. Будучи не в состоянии дать ответ сразу на все вызовы, возникающие в новой ситуации, профессиональный дипломат расширяет сферу своих контактов, вступает во взаимодействие с частными лицами и организациями, оптимизирует возможности сбора информации.

В итоге заинтересованное участие всех акторов дипломатической деятельности в подготовке решений, принимаемых правительствами, не может не способствовать более благоприятному восприятию имиджа страны в глазах мирового общественного мнения.

Для успешного функционирования многосторонних дипломатических форумов большое значение имеют вопросы процедуры. Именно поэтому на протяжении истории в центре внимания многосторонней дипломатии всегда стояли вопросы так называемого прецедента (старшинства).

В средневековой Европе верховным сувереном был Римский папа, следовательно, его представители, нунции и легаты, имели право прецедента перед всеми светскими послами. В связи с процессами секуляризации каждый правитель претендует на суверенитет. Между правителями начинается

соперничество за старшинство. Пышные атрибуты протокола подчеркивали значимость того или иного короля, герцога, графа. Как отмечал известный исследователь культуры Средневековья Йохан Хейзинга, в XI в. золотом и драгоценными камнями христиане украшали святые реликвии, теперь же (в XV в. - Т. 3.) ими усыпаны переливающиеся всеми цветами радуги костюмы рыцарей и дипломатов.

Светская иерархия пришла на смену церковной. Правители ревностно следили за соблюдением оказываемых им протокольных почестей. Не случайно расцвет протокольных церемоний приходится на эпоху Возрождения. Светский ритуал свидетельствует прежде всего о признании суверенности и значимости правителей. Это неизбежно ведет к конфликтам, спорам и даже кровавым стычкам между дипломатическими представителями.

Поэтому с первых же дней существования современной дипломатии атмосфера дипломатических раутов была изрядно отравлена ревностным соперничеством правителей, стремившихся доказать и подчеркнуть свою суверенность.

Папский Рим, принимая правила игры суверенных светских правителей, попытался внести известную упорядоченность в многостороннюю дипломатию. Еще в начале XVI в. папа Юлий II составил «Реестр древности монархий». В соответствии с этим «Реестром» представители разных стран при папском дворе занимали соответствующее место на протокольных мероприятиях.

В «Реестре» папа возглавлял весь список, за ним по убывающему старшинству следовал император Священной Римской империи, следом за императором - римский кесарь (законный наследник императора по праву избрания), из королей на первом месте стоял король Франции - «старший сын церкви» (так как король франков Хлодвиг в 481 г. был первым варварским властителем, кто принял христианство по латинскому обряду), затем король Испании (ибо королевство Астурии было признано папой в 718 г.), следом за ним - король Англии (известно, что английский король Эгберт был признан в 827 г.) и так далее, в зависимости от признания древности той или иной христианской монархии римской церковью. Замыкали список республики - Венецианская и Генуэзская, правители которых тут же заявили протест, требуя быть приравненными к королям. Когда такая привилегия была пожалована венецианским дожам, ревнивая Генуя незамедлительно отозвала своего представителя из Рима.

Из соображений престижа любому посольству, прибывавшему в Риме, надо было показать себя с наиболее выгодной стороны: римская сцена находилась в центре внимания всей Европы. Прибытие посла, так называемый парадный въезд (*grande entrée*), со временем превратилось в одно из важнейших дипломатических действий. О значении направившей посла страны судили по количеству карет и кавалерии, принимавших участие в торжественной церемонии. Львиная доля расходов на это дорогостоящее мероприятие оплачивалась королем, однако и вклад самого посла был немалым. Дипломат должен был серьезно взвесить собственные финансовые ресурсы, прежде чем

согласиться стать представителем своего государя в Риме.

Конклавы, созываемые для избрания нового папы, давали королям весьма ценную возможность продемонстрировать мощь их державы. Послы были обязаны прибыть в Ватикан со своей свитой, размещавшейся не менее чем в 12–15 каретах. Следом двигались кареты других членов дипломатического корпуса. Предпринимались все меры к тому, чтобы монарх, чей посол направлялся на конклав, произвел впечатление и как можно дольше заставил говорить о себе.

Реформация и религиозные войны значительно ослабили влияние папского Рима. Суверенные правители переставали считаться с иерархией монархий, установленной Юлием II. Равенство всех независимых и суверенных правителей отстаивал шведский король Густав Адольф в ходе Тридцатилетней войны. Этот принцип был поддержан шведской королевой Христиной в ходе заключения Вестфальского мира. Несколько позже притязание на равенство было заявлено Англией.

Споры о прецеденте вспыхнули с новой силой. История дипломатии полна примеров подобных конфликтов. В 1633 г. датский король задумал отпраздновать свадьбу своего сына. Приглашенный на торжественный обед французский посол не был уверен в том, что ему отвели подобающее место, поэтому он решил дождаться, когда самое почетное место займет более опытный испанский посол, а затем согнать испанца и сесть туда самому. Узнав о таких намерениях, испанский посол предпочел, сославшись на срочные дела, не присутствовать на церемонии.

С особой остротой вопрос старшинства встал в поствестфальском мире, где число суверенных государств многократно возросло. Широкую известность приобрел описанный Г. Никольсоном инцидент 1661 г., связанный с торжественным въездом в Лондон шведского посла. Спор о прецеденте между французской и испанской кавалькадами, направленными для встречи посла, вылился в кровавое побоище и едва не привел к франко-испанской войне. Посол русского императора Петра III в Лондоне был ранен на дуэли в результате того, что на придворном балу сел в кресло, предназначенное для французского посла.

Попытки реформировать систему протокола предпринимались в просвещенном XVIII в. В 1760 г. первый министр Португалии, знаменитый реформатор маркиз Помбал разослал иностранным представителям при португальском дворе циркулярную ноту, предлагая им на торжественных церемониях занимать место не по папскому Реестру, а в зависимости от даты вручения ими верительных грамот. Исключения делались лишь для папских нунциев и послов императора Священной Римской империи. В ответ министр венского церемониала, стоя на страже традиции, заклеил подобную инициативу как нелепую и заслуживающую презрения. Императорский протокол рекомендовал французам и испанцам немедленно отвергнуть предложение Помбала.

Вопрос был улажен династическим договором 1761 г., согласно которому

в Неаполе и Парме, где правили Бурбоны, посол Франции всегда имел прецедент. В дипломатическом корпусе других столиц старшинство предлагалось определять датой прибытия посла. Если же послы прибывали в один и тот же день, старшинство оставалось за французом.

В связи с возрастающими претензиями держав на равенство в XVII–XVIII вв. возникли довольно экстравагантные формы дипломатического протокола. В 1667 г. на заключительной церемонии подписания мира в Бреде между Объединенными провинциями, Англией, Францией и Данией представители четырех держав настояли на том, чтобы в зал заседаний войти одновременно. По этому поводу пришлось в зале дворца прорубить дополнительные двери. К всевозможным ухищрениям прибегали и в ходе других конгрессов.

На Карловицком конгрессе в 1689 г. для церемонии подписания мирного договора выстроили специальный павильон с количеством входов, равным числу держав-участниц. На конгрессе в Утрехте в 1713 г. по требованию французского делегата перестроили предназначенный для подписания договора дворцовый зал: из него убрали камин и вырубили необходимое число дверных проемов.

В ходе наполеоновских войн понтифик окончательно потерял прежнее влияние, Священная Римская империя прекратила существование, Франция утратила прежнее привилегированное положение. Дипломатическая служба нуждалась в правовом оформлении взаимоотношений между суверенными государствами.

Напомним, что дипломаты XVII и XVIII столетий, воплощавшие в жизнь принципы баланса сил, представляли не только большие государства, но и малые государственные образования типа итальянских или германских карликовых государств. Их ранги не были унифицированы. Они могли называться министрами-резидентами, послами, посланниками, агентами. Зачастую правители не слишком хорошо представляли себе, с дипломатом какого уровня они ведут переговоры.

Так, званием посла в этот период обладал лишь русский представитель в Варшаве. Большинство же других русских представителей за границей именовались министрами второго ранга. Некоторые назывались министрами-резидентами. Министры второго ранга и министры-резиденты осуществляли представительские и политические функции. К министрам были приравнены также генеральные консулы, следившие за соблюдением интересов российских купцов и за развитием торговых отношений. Послами, министрами и генеральными консулами направляли специально подготовленных людей – представителей правящего сословия.

Чрезвычайно важным для дальнейшего развития дипломатической службы стало приложение к Генеральному акту Венского конгресса, известное как «Регламент». Над его текстом в течение двух месяцев работала специальная комиссия. «Регламентом» впервые устанавливались классы глав дипломатических представительств. К первому классу отнесли послов и папских нунциев (*ambassadeur, nonce*), ко второму – посланников (*envoyé*) и к

третьему - поверенных в делах (*chargé d'affaires*). Послы и посланники аккредитовались при главе государства, поверенные в делах - при министре иностранных дел страны пребывания. Подобная иерархия классов свидетельствовала о зафиксированном конгрессом правовом неравенстве государств. Привилегию обмениваться представителями в ранге посла получили державы, названные по предложению английского министра иностранных дел лорда Кэслри державами с «обширной сферой интересов». В первую очередь речь шла о России, Великобритании, Пруссии, Австрии и Франции, их стали называть «великими». Государства с «ограниченной сферой интересов» - к ним были причислены герцогства, княжества и две республики, Швейцария и Северо-Американские Соединенные Штаты, - могли обмениваться посланниками и поверенными в делах. Впоследствии круг великих держав расширился, к ним были причислены Оттоманская империя, Королевство Италии, Германская империя, США, Япония и некоторые другие.

В зависимые страны направлялись, как правило, генеральные консулы, а позднее также комиссары. В соответствии с Протоколом, принятым на Ахенском конгрессе 1918 г., классы глав дипломатических представительств пополнились еще одним классом - министра-резидента, расположившимся между посланником и поверенным в делах и имевшим право аккредитации при главе государства. Эти нововведения вполне упорядочили систему старшинства в дипломатическом корпусе, ранг дипломатов больше не вызывал сомнения.

В 1927 г. комиссия экспертов по кодификации международного права, учрежденная в Женеве под эгидой Лиги Наций, запросила у правительств, желательно ли им пересмотреть классификацию дипломатических представителей, установленную Венским и Ахенским конгрессами. Комиссию интересовало, в какой степени следует унифицировать существующие классы дипломатических представителей и следует ли признать за каждым государством право по своему усмотрению определять класс его дипломатических представителей. Мнения правительств по этим вопросам разделились, и никакого решения так и не было принято.

Зафиксированное ООН положение о суверенном равенстве государств, незаметный уход из официального лексикона термина «великие державы», появление на карте мира огромного числа новых государств и развитие системы дипломатических представительств поставили на повестку дня вопрос о выработке новых правовых документов, регулирующих дипломатическую службу.

Итогом большой подготовительной работы в рамках ООН явилась Венская конвенция о дипломатических сношениях, принятая в 1961 г. Положения конвенции, упразднив класс министров-резидентов, сохранили основную классификацию глав дипломатических представительств - класс послов при главах государств, класс посланников, аккредитуемых при главах государств, и класс поверенных в делах, аккредитуемых при министрах иностранных дел.

Однако исходя из Устава ООН, закрепившего суверенное равенство государств, в ст. 14 Конвенции отмечалось, что, «иначе как в отношении

старшинства и этикета, не должно проводиться никакого различия между главами представительств вследствие их принадлежности к тому или иному классу». Отказ мирового сообщества от деления стран на «перворазрядные» и «второразрядные» позволил самим государствам на взаимной основе определять класс, к которому должны принадлежать главы их представительств (ст. 15). В настоящее время практически все страны предпочитают обмениваться послами.

На протяжении истории часто возникали споры по вопросу о порядке подписания двусторонних и многосторонних документов. Чередование подписей под документом получило название альтерната.

Суть заключалась в том, что в каждом государстве, подписавшем договор, хранился экземпляр, на котором подпись его представителя стояла первой. Это правило было установлено английскими и французскими дипломатами еще в 1546 г. Другим державам Англия и Франция отказывали в подобной привилегии.

В 1718 г. собравшиеся в Гааге для оформления очередного альянса полномочные представители австрийского императора, испанского, английского и французского королей согласились, чтобы на всех экземплярах договора первой стояла подпись посла императора, остальные три подписи ставились в порядке альтерната. В случае, если участникам договора не удавалось договориться об альтернате, прибегали к использованию листа овальной формы, где все подписи шли по кругу. В ходе работ Венского конгресса договорились о введении в практику алфавитного принципа подписания договоров. Тем не менее сам конгресс тут же нарушил этот принцип, ибо державы-победительницы претендовали при подписании мирного договора на первые места независимо от буквы, с которой начиналось название страны. Алфавитный принцип нарушался и в дальнейшем. На Парижской мирной конференции 1919 г. под Версальским мирным договором первыми стояли подписи представителей пяти великих союзных держав. Подпись американского президента Вильсона стояла на первом месте, поскольку из прочих подписей под договором его росчерк был единственным, принадлежавшим главе государства. Заключительные документы конференций в настоящее время, как правило, первыми подписывают председатель конференции и председатели комиссий конференции, в ряде случаев протокол многосторонних дипломатических встреч предполагает резервирование первого места за «старшим дипломатом», имеющим самый высокий дипломатический ранг. В ООН старшинство представительств сегодня определяется путем жеребьевки. Генеральный секретарь достает из ящика листок с названием страны, очередность остальных устанавливается путем английского алфавита, от буквы, с которой начинается название страны.

Немаловажным фактором процедуры является язык дипломатических собраний, выбор которого обусловлен самим ходом развития международных отношений. Со времен Римской империи и в течение длительного времени таким языком была латынь. Долголетию латыни способствовала

универсалистская католическая концепция христианской республики периода Средневековья. На средневековой латыни написан текст Вестфальского мира, ряд других мирных договоров, заключенных уже в первой половине XVIII в. С выходом на европейскую арену Франции в качестве доминирующей державы языком сначала двусторонней, а затем и многосторонней дипломатии становится французский. Этому способствовали также особая ясность и четкость этого языка, популярность французской философии и литературы.

Правда, уже в конце XVIII в. британская дипломатия пытается осуществлять сношения с другими странами, и прежде всего с Францией, на английском языке. Именно в таком духе министры иностранных дел Великобритании инструктируют свои зарубежные миссии. В текст заключительных документов конгрессов XIX в., составленных на французском языке, зачастую вносится оговорка относительно необязательного использования французского языка в последующих документах.

В ходе работы Гаагских конференций 1899 и 1907 гг. ряд делегатов выступали на английском, немецком и испанском языках. Официальными языками Парижской мирной конференции 1919 г. были французский и английский. Выход США на арену мировой политики окончательно превратил английский язык в один из официальных языков дипломатических конференций, созываемых после Первой мировой войны.

Изменения, произошедшие на мировой арене после Второй мировой войны, вклад СССР, Китая и латиноамериканских стран в победу антигитлеровской коалиции привели к признанию наряду с английским и французским русского, испанского и китайского языков официальными языками ООН. С 1976 г. рабочим языком ООН становится также арабский язык. Русский язык в период холодной войны широко использовался в работе СЭВ и Варшавского договора. Ряд европейских организаций - Совет Европы, ОБСЕ - и сегодня сохраняет в качестве официальных языков английский и французский. Наиболее сложная лингвистическая ситуация создается в постоянно расширяющемся Европейском союзе, где официальными языками являются языки всех стран-членов.

На протяжении истории многосторонняя дипломатия была направлена на обеспечение безопасности, совместные военные усилия против общего противника, восстановление мира, учреждение международных организаций, развитие торговли и распределение мировых ресурсов, межкультурную коммуникацию. Многосторонний переговорный процесс разворачивается как в рамках международных организаций, так и в ходе работ созываемых ими регулярных конференций, а также вне рамок организаций для рассмотрения определенного круга вопросов. Наличие общих правил и частота проведения международных конференций позволяет говорить о них как о своего рода утвердившихся институтах мирового сообщества.

Сеть транснациональных связей предоставляет возможность заниматься дипломатией негосударственным акторам. Новейшие

технологии позволяют отдельным гражданам и группам выходить на международную арену, минуя государственный аппарат. Таким образом, возникает сфера парадипломатии, иными словами - неофициальной неправительственной дипломатии. В результате взаимодействия государственных и негосударственных акторов мировой политики происходит своеобразный симбиоз в сфере дипломатической деятельности. Взаимная потребность друг в друге - правительств и НПО - порождает сложные и противоречивые взаимоотношения.

Для успешного функционирования многосторонних дипломатических форумов большое значение имеют вопросы процедуры. Именно поэтому на протяжении истории в центре внимания многосторонней дипломатии всегда стояли вопросы так называемого прецедента (старшинства).

Примечания

¹ Heymann F. S. *George of Bohemia: King of Heretics*. Princeton, 1965. P. 299–301.

² Saitta A. *Un riformatore pacifista contemporaneo del Richelieu*: E. Crucé // *Rivista Storica Italiana*. 1951. V. XIII. P. 183–192.

³ Ibid. P. 221.

⁴ Réau L. *L'Europe française au siècle des lumières*. Paris, 1971.

⁵ Hertlet E. *The Map of Europe by Treaty*. L., 1875. P. 375.

⁶ SaintSimon C.H. de, Therry A. *De la réorganisation de la société européenne*. Paris, 1925. P. 4.

⁷ Lyons F. S. L. *Internationalism in Europe, 1815–1914*. Leyden, 1963. P. 41.

⁸ Buehrig E. H. *Woodrow Wilson and the Balance of Power*. Bloomington, 1955. P. 206.

⁹ С 1945го по 1965 г. было заключено 2500 многосторонних договоров, больше, чем за предшествующие 350 лет.

¹⁰ *Международное право*. М., 1998. С. 257.

¹¹ См.: Олеандров В. Л. *ООН как универсальный механизм глобальной безопасности* / Под ред. С. В. Картунова. *Мировая политика в условиях кризиса*. М.: Аспект Пресс, 2010.

¹² [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <http://www.un.org/russian/news/story.asp?newsID=15707#.UKo5DodLO0c>

¹³ [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <http://www.interfax.ru/politics/news.asp?id=217533>

¹⁴ Eban A. *The New Diplomacy: International Affairs in the Modern Age*. L., 1983. P. 280.

¹⁵ Prelot M. *Le droit des assemblees internationales* // *Recueil des Cours*. Academie de Droit International de la Haye. 1963. № 104. P. 476–477.

¹⁶ *Official Records of the Third Law of the Sea Conference*. Vol. I. P. 44.

¹⁷ Article 161 (7) (e) / *UN Convention of the Law of the Sea*.

¹⁸ Stempel John D. *The American Approach to Negotiation - Its Virtues and Vices*. University of Kentucky: Patterson School of Diplomacy, 2001. September.

¹⁹ SaintSimon C.H. de, Therry A. Op. cit. P. 4.

²⁰ Anderson M. S. The Rise of Modern Diplomacy 1450–1919. L.; N.Y.: Longman, 1993. P. 231.

²¹ Ladd W. An Essay on a Congress of Nations for the Adjustment of International Disputes without Recourse to Arms. 1840. P. 77, 245.

²² Foreign Affairs. 1997. September-October. P. 40.

²³ Choate P. Agents of influence: How Japan's lobbyists in the United States manipulate America's political and economic system. N.Y., 1990;

ChungIn Moon. Complex interdependence and transnational lobbying: South Korea in the United States // International Studies Quarterly. 1988. No 32 (1).

²⁴ [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <http://www.fara.gov/farafaq.html#4>.

²⁵ [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <http://newsru.co.il/world/30apr2012/navy456.html>.

²⁶ Denning D. E. Hacktivism: an emerging threat to diplomacy // American Diplomacy. 2000. Spring. [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <http://www.unc.edu/depts/diplomat>.

²⁷ Restoring America's International Engagement. A White Paper prepared by the Coalition for American Leadership Abroad. Washington. 2000.

²⁸ Princen T. and Finger M. (eds). Environmental NGO's in World Politics: Linking the Local and the Global. L., 1994. No 2. P. 42.

²⁹ Hocking B. Beyond newness and decline of catalytic diplomacy. DSP Discussion Papers. Leicester: Centre for Study of Diplomacy. 1995.

³⁰ Lind M. The catalytic state // The National Interest. 1992. Spring. No 27. P. 3.

³¹ Princen T. and Finger M. (eds). Op. cit. 1994. P. 34–5.

³² Lang T., Hines C. The new protectionism: protecting the future against free trade. L., 1993.

Контрольные вопросы

1. Как теоретики прошлого формулировали вопрос о сохранении мира?
2. Какие форумы многосторонней дипломатии существовали в прошлом?
3. Как принимаются решения в ООН и других многосторонних организациях?
4. Как вы понимаете выражение «споры о прецеденте»?
5. Что такое «альтернат»?

Рекомендуемая литература

Заемский В. Ф. Необходимость перемен в ООН // Международная жизнь. 2005. № 9.

Караганов С. А. Россия в мире: противоречие противоречий. 16.10.2012. [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <http://karaganov.ru/publications/287>.

Лавров С. В. Выступление на юбилейной международной конференции «Россия в мире силы XXI века». 01.12.2012. [Электронный ресурс]. - Режим доступа:

http://www.mid.ru/brp_4.nsf/0/30011D027DECDBF844257AC7003D39D0.

Лавров С. В. Демократия, международное управление и будущее мироустройство // Россия в глобальной политике. 2004. № 6.

Олеандров В. Л. ООН и идеология мирового сообщества // Вестник МГИМО Университета. 2012. № 3. Современные международные отношения / Под ред. А. В. Торкунова. М.: Аспект Пресс, 2012.

Глава 5 ОТКРЫТАЯ И ПУБЛИЧНАЯ ДИПЛОМАТИЯ

Концепция открытой дипломатии

Отказ от тайной дипломатии и переход к дипломатии открытой стал требованием времени, когда общественность все более настойчиво стремилась к обсуждению проблем внешней политики. Методы парламентской демократии стали использоваться также и в международной политике. Разногласия между державами пытались разрешить, апеллируя к общественному мнению. С течением времени восприятие политики одного государства общественным мнением других стран стало играть все большую роль.

Публичная дипломатия становится каналом влияния на общественное мнение других стран и инструментом межкультурной коммуникации.

Общественное мнение, приобретая все большее влияние в политической жизни, с неприязнью относилось к секретности, которой традиционно были окутаны дипломатические контакты. В периоды кризисов все громче раздавались требования установить эффективный контроль над дипломатией. В революционной Франции 1792 г. Законодательное собрание образовало дипломатический комитет, призванный строго контролировать все международные контакты и особенно деятельность дипломатов¹.

Постепенно и в других странах с парламентской формой правления над внешней политикой стал устанавливаться все более жесткий контроль. Силу общественного мнения вынуждены были признать и правительства. В 1808 г. князь, министр иностранных дел и глава австрийского правительства Клеменс Меттерних пришел к убеждению: «Общественное мнение является самым мощным из всех посредников, и, подобно религии, проникает в самые потайные уголки». Австрийскому государственному деятелю вторил, премьер-министр Великобритании Генри Джон Темпл Пальмерстон: «Общественное мнение сильнее штыков»².

В условиях распространения грамотности, появления массовой периодической печати и становления выборных парламентов главы государств, министры и дипломаты осознали необходимость гласно оправдывать свои действия в глазах общественного мнения. Распространение прессы и других средств коммуникации оказывало воздействие также на зарубежное общественное мнение, а следовательно, и на правительства этих стран. Дипломатия в условиях становления либерально-демократических режимов политизировалась.

В годы Венского конгресса (1814–1815) дипломаты стран-участниц

широко использовали прессу, пропагандируя и утверждая точку зрения своей державы. Конгресс 1818 г. в Ахене стал первым международным форумом, который пространно освещала пресса. Генеральный секретарь конгресса периодически встречался с редакторами газет и журналистами. Можно предположить, что именно тогда и появились первые предназначенные для опубликования в прессе коммюнике и были сделаны первые шаги в направлении так называемого «пиаровского» аспекта дипломатии. Правительства стимулировали дипломатических представителей на общение с депутатами законодательных собраний. Например, посол России в Лондоне князь Левин получил из Петербурга инструкции провести работу в рядах английской парламентской оппозиции и среди журналистов. Правда, в то время контакты с прессой и парламентариями оставались спорадическими и, как правило, зависели от личных связей и инициативности самого дипломата.

Более эффективной формой проявления гласности в дипломатии и во внешней политике стало опубликование так называемых цветных книг - сборников документов, освещающих политику правительства в кризисные моменты истории. В первой трети XIX столетия в Англии приступили к публикации синих книг.

Содержащиеся в них документы проходили тщательную предварительную выборку. В Германии Бисмарк начал публикацию белых книг.

Во Франции на первых порах Наполеон III принял решение о публикации ежегодников Кэ д'Орсэ. Однако со временем эта инициатива вылилась в издание желтых книг.

В 1861 г. Госдепартамент приступил к изданию серии внешне политических документов «Внешние сношения Соединенных Штатов». В 60е годы XIX столетия по инициативе канцлера А. М. Горчакова в России приступили к изданию «*Annuaire diplomatique*» (Дипломатического ежегодника), где предавались гласности важнейшие документы текущей российской внешней политики - конвенции, ноты, протоколы.

Транспарентность была нацелена на обработку общественного мнения внутри страны. Одновременно публикации материалов считались весьма эффективным средством для оказания давления на зарубежное общественное мнение. Правительства не гнушались средствами, лишь бы оправдать свои поступки. Иногда их политика приводила не только к сокрытию ряда документальных материалов, но и к их ложной интерпретации. Достаточно вспомнить о предвоенной телеграмме французского посла в Петербурге М. Палеолога по поводу мобилизации, объявленной в России. В выпущенной французской желтой книге к подлинному тексту телеграммы были добавлены намеки на виновность России в нагнетании международной напряженности³.

Первые известные систематические публикации архивных документов появились по завершении в 1871 г. франко-прусской войны. В то время публикации вызвали большой энтузиазм и стимулировали документированное изучение истории дипломатических отношений. Разумеется, не все тайны дипломатии стали достоянием гласности. Как правило, из сборников изымались

документы, которые могли выставить политику правительств в неприглядном свете, показать противоречивость и непоследовательность их действий, подноготную закулисных сделок и т.д. Тем не менее уже сам факт публикации цветных книг и сборников документов давал пищу для дискуссий, полемических споров, привлекал внимание общественности к международной проблематике.

К концу XIX столетия во многих внешнеполитических ведомствах появляется фигура заместителя министра иностранных дел по связям с парламентом. Этот особый заместитель министра призван периодически информировать парламентариев о новых направлениях внешней политики страны, он отчитывается перед ними о проделанной министерством работе. Данная процедура обеспечивала более высокий уровень демократического контроля над внешней политикой. Многие европейские внешнеполитические ведомства начали активно и на постоянной основе работать с прессой. В 1879 г. пресс-бюро появилось в структуре Кэ д'Орсе. Основной задачей этого подразделения стал анализ периодики и поддержание отношений с прессой и общественностью.

В Италии Консульты (название министерства иностранных дел Италии до 1922 г.) учредила свое пресс-бюро в 1901 г. Правда, итальянское внешнеполитическое ведомство располагало слишком ограниченными средствами для ведения пропагандистской работы и обеспечения связей с зарубежной прессой. Дипломаты вспоминали, что отдел печати «располагался в паре более чем скромных каморок, подслеповатые окна которых выходили в темный двор. В давние времена эти каморки были гауптвахтой, куда папа заключал проштрафившихся гвардейцев, ибо Палаццо делла Консульты был резиденцией Верховного суда Ватикана». Кстати, по воспоминаниям известно, что журналисты так ни разу и не появились в пресс-бюро. За информацией, новостями, указаниями «четвертая власть» предпочитала обращаться непосредственно в кабинет министра или его заместителя. «Вся работа итальянского пресс-бюро сводилась к печатанию под копирку в шести экземплярах краткого резюме основных статей, появившихся в английских, французских и немецких газетах Дело в том, что отдел располагал только одной пишущей машинкой. Когда машинка выходила из строя, останавливалась и деятельность пресс-бюро»⁴.

«Демократия, - подчеркивал в докладной записке один из итальянских дипломатов, - превратила общественное мнение в неперемнную основу внешнеполитического курса». В 1911 г. во время итало-турецкой войны итальянский посол в Париже Титтони всячески пытался воздействовать на французскую прессу с тем, чтобы общественное мнение с пониманием отнеслось к притязаниям Италии в Африке.

В ходе реформы министерства иностранных дел России, предложенной министром А. П. Извольским в 1910 г., было создано бюро печати. Министерство иностранных дел сумело стать главным источником внешнеполитической информации для большинства российских газет.

Редакторы иностранных отделов центральной прессы периодически получали от министерства необходимые инструкции и рекомендации, своими публикациями формировали нужное общественное мнение, обеспечивали поддержку народом важнейших российских внешнеполитических акций. Практика регулярных встреч заведующего бюро печати МИД с руководителями политических партий и крупнейших газет оказывала определенное влияние на настроения общественного мнения и выработку внешнеполитических платформ.

В годы Первой мировой войны внешнеполитическая пропаганда стала играть еще большую роль. Форин офис в самом начале войны открыл News Department с целью ознакомления общественного мнения с политикой Великобритании. Бюро военной пропаганды, которое сначала находилось под началом министерства внутренних дел, было переподчинено Форин офис. В 1918 г. с образованием министерства информации Форин офис учредил Political Intelligence Department.

В 1916–1917 гг. российский императорский МИД осуществил «секретную операцию по противодействию агитации врагов и прежде всего всевозрастающего влияния германской печати» в ряде нейтральных стран, в частности, в Норвегии. Операция получила кодовое наименование «Воздействие»⁵.

По предложению Н.К. Гулькевича, российского посла в Норвегии, на средства, выделенные для этой цели Бюджетной комиссией Государственной думы, в Осло было образовано новое Норвежское телеграфное бюро. Формирование НТБ стало важным подтверждением полного нейтралитета, заявленного Норвегией в годы Первой мировой войны, и удостоверением благожелательности норвежского нейтралитета к России и странам Антанты⁶.

Под впечатлением разрушительных последствий войны все настоятельнее раздавались голоса в пользу радикального пересмотра международных отношений, что сделало бы будущие войны невозможными. Особенно активным было это направление в Британии, с несколько меньшим размахом - во Франции. Критики дипломатии утверждали, что старая система, основывавшаяся на откровенно силовой политике, контролируемой аристократией и военными, циничная и закрытая, полностью доказала свою несостоятельность. Это отразилось в необыкновенной популярности Союза демократического контроля над дипломатией, основанного в Англии в 1915 г.

На повестку дня был поставлен вопрос о виновности тех, кто допустил войну. Общественное мнение обвиняло дипломатию, которая оказалась не в состоянии выполнить свою основную миссию - предотвратить военный конфликт и решить спорные вопросы мирным путем. Февральская революция, а затем Октябрьский переворот 1917 г. в России придали этому недовольству новый импульс. При Народном комиссариате иностранных дел было организовано бюро интернациональной революционной пропаганды. Большевистские руководители, следуя правилам революционного времени и минуя традиционные дипломатические каналы, стали напрямую обращаться к

трудящимся, призывая их оказать давление на свои правительства. В Петрограде открыли архивы и приступили к публикации секретных соглашений царского правительства.

Германское правительство, не соглашаясь с положениями Версальского мира, положило начало гласной дискуссии о выявлении подлинных виновников в развязывании войны - *Kriegschuldfrage*.

В германском министерстве иностранных дел был создан соответствующий отдел - *Schuldreferat*. Под его эгидой стал выходить журнал «*Die Kriegsschuldfrage*». Цель отдела состояла в привлечении внимания широкой мировой общественности к проблемам версальского урегулирования. Для этого по решению правительства была предпринята публикация компрометирующих страны Антанты секретных дипломатических документов предвоенного и военного периода. Особый интерес вызвал многотомный сборник «*Die Grosse Politik*», подготовленный германским министерством иностранных дел, последний том которого увидел свет в 1926 г.

Узнав о содержании секретных договоров, западная общественность стала требовать от своих правительств разъяснения дипломатических маневров, предпринятых воевавшими государствами. Рамзей Мак-Дональд, лидер парламентской фракции лейбористской партии, призывал социалистов добиться окончательного отказа от тайной дипломатии. Виновными в войне он считал «горстку» аристократов и представителей «плутократии», вершивших всю внешнюю политику в собственных интересах. Уступив давлению со стороны общественного мнения, английское и французское правительства были вынуждены приоткрыть некоторые дипломатические архивы и пойти на опубликование ряда документов.

Но и солидные правительственные издания открывали не всю правду. Широкую огласку получил скандал с одним из немецких томов «*Die Grosse Politik*», посвященным началу Первой мировой войны. Из него оказались изъяты «план Шлиффена», наметивший оккупацию Бельгии, а также вся документация, связанная с этим планом. Меморандум по поводу аншлюса Австрии был опубликован только частично, важная часть, содержащая перечень негативных последствий этой акции, оказалась пропущенной. Переписка Ф. Тимме, после Второй мировой войны оказавшаяся в руках союзников, свидетельствовала о преднамеренном решении скрыть правду, порочащую кайзера⁷.

В известной мере, отвечая на вызов Советов, в январе 1918 г. американский президент В. Вильсон выступил с программой мира, в первом из 14 пунктов которой провозглашалось: «Открытые мирные договоры, открыто обсуждаемые, не позволят появиться разным трактовкам этих соглашений, дипломатия будет действовать честно и на глазах у общественности». Заключение перемирия с Германией в ноябре 1918 г. было обусловлено принятием этих 14 пунктов. Этим событием датируется начало периода, охарактеризованного Гарольдом Никольсоном как «период демократической дипломатии».

Однако Парижская мирная конференция отнюдь не придерживалась этих заповедей Вильсона. Журналисты получили доступ лишь на пленарные заседания конференции. Все документы вырабатывались в строжайшей тайне. Двери в зал, где заседал Совет десяти - Вильсон, его государственный секретарь, два руководителя японской делегации, премьер-министры и министры иностранных дел Великобритании, Франции и Италии - были плотно закрыты. По особо трудным вопросам соглашение достигалось в еще более узком кругу, в парижских апартаментах Вильсона, куда были допущены лишь Ллойд Джордж, Клемансо и Орландо. Общественность, как и прежде, черпала сведения о ходе конференции в основном из официальных коммюнике. Единственная попытка Вильсона публично обратиться к итальянскому народу, высказавшись против территориальных притязаний королевского правительства, закончилась демонстративным уходом лидеров итальянской делегации с конференции. Тем не менее дипломатия, названная Вильсоном *open diplomasy* (открытой дипломатией), постепенно пробивала себе дорогу. Методы парламентской демократии стали использоваться также и в международной политике. Разногласия между державами пытались разрешить, апеллируя к общественному мнению.

Устав Лиги Наций, которую Вильсон называл «организованным общественным мнением всего человечества», вступил в явное противоречие с принципом секретности. В соответствии с Уставом все договоры и соглашения, подписываемые между странами-членами, должны были регистрироваться в секретариате Лиги и подлежали опубликованию.

Относительно открытой дипломатии демократических стран противостояла тайная дипломатия тоталитарных государств. В них господствовала мания секретности, упор делался на пропаганду, призванную скрыть подлинные намерения правителей. Подконтрольные властям средства информации публиковали лишь те материалы, которые были официально дозволены к публикации. Само собой разумеется, что в годы Второй мировой войны дипломатия всех воюющих государств вновь была окутана покровом государственной тайны, призванной сохранить военные секреты.

По завершении войны в очередной раз, как и после войны 1914–1918 гг., интерес общественности к дипломатии достиг апогея. И снова дипломатические службы оказались у позорного столба. Уже в который раз их обвиняли в неспособности предотвратить войну, в кастовой замкнутости, закулисных маневрах и тайном сговоре. Громоздкость аппарата и бюрократизация структур дипломатической службы ограничивали доступ общественности к «тайнам дипломатии». Тем более что в обстановке начавшейся холодной войны противостояние блоков явно не способствовало открытости дипломатии. Дискуссии по международным вопросам зачастую обретали идеологический характер, а открытость подменялась пропагандистскими кампаниями.

Все же плюрализм партий, парламентские дебаты по внешней политике, освещение этих дебатов в газетах и журналах различного направления,

столкновение правящих и оппозиционных партий по вопросам международных отношений в демократических странах позволяли доносить до общественности суть международных проблем. Министерства иностранных дел проводили пресс-конференции, деятельность внешнеполитических ведомств обсуждалась в специальных изданиях, дискутировались направления реформ дипломатической службы. Под давлением общественного мнения в начале 1950х годов в ряде стран принимаются законы о сроках давности архивных документов, и дипломатические архивы постепенно становятся доступными для исследователей. Правда, речь идет о документах тридцатилетней или даже полувековой давности.

Вторая половина XX в. поставила перед исследователями дипломатии новые проблемы, в частности, проблему избыточности материала. На фоне возросшей доступности архивных документов хлынул поток документов особого происхождения - от военных, коммерческих, культурных и пресс-атташе. Часть материалов публиковалась спецслужбами. Распахнули двери частные архивы государственных деятелей и дипломатов. В ряде стран достоянием гласности стали документы кабинета министров, различных министерств и ведомств, генеральных штабов, материалы парламентских дебатов. В научный оборот вошли публикации документов международных правительственных и общественных организаций, политических партий, религиозных организаций. Большой интерес вызвали мемуары известных политических деятелей и дипломатов. Иногда они провоцировали общественные дискуссии, как это произошло, например, с мемуарами Уинстона Черчилля. В них было приведено такое количество не опубликованных ранее официальных документов, что в Великобритании обсуждался вопрос, имел ли Черчилль право делать эти документы достоянием гласности. Огромный международный резонанс вызвали частично рассекреченные советские, коминтерновские и партийные архивы, а также мемуарная литература советских дипломатов, разведчиков и политических деятелей.

Обострение международной ситуации в связи с многочисленными конфликтами, получившими распространение в постбиполярном мире, терроризм и захват заложников, использование дипломатических иммунитетов и привилегий для незаконного провоза оружия и наркотиков значительно осложнили дипломатическую работу в области публичной дипломатии. Вызовом для дипломатов и угрозой, создаваемой для открытой дипломатии, стала политика, направленная на ограничение дипломатических иммунитетов и привилегий путем применения к дипломатам норм внутреннего административного права. По компетентному мнению Ю. Г. Демина, одной из причин этого ограничительного подхода является стремление правительства страны пребывания отреагировать на недовольство общественности многочисленными случаями злоупотреблений иммунитетом и привилегиями со стороны ряда иностранных дипломатических представителей. В частности, использование иммунитетов в целях личной наживы способствовало появлению в США закона об обязанности сотрудников иностранных

дипломатических миссий в некоторых случаях доказывать в американском суде наличие у них иммунитета, что явно противоречит положениям Конвенции о дипломатических сношениях 1961 г.

Премьер-министр Великобритании М. Тэтчер неоднократно обращалась к правительствам западных стран с предложением поддержать шаги, направленные на ограничение дипломатических иммунитетов и привилегий. Авторитетный британский журнал «Экономист» писал:

«Персоны, вализы и здания должны иметь дипломатический статус только в том случае, если нет подозрений насчет их вовлеченности в планируемое или совершенное насилие на британской территории; этот статус должен отменяться, если позднее появились подозрения. Пусть лучше поддержание дипломатических отношений с рядом стран станет невозможным, государство может обойтись и без них»⁸.

Теоретическое обоснование подобным тенденциям можно найти в получившей известное распространение доктрине ограниченного иммунитета государств. Именно на ее основе судебная практика породила такие прецеденты, как рассмотрение судами исков частных фирм к дипломатическим представителям, наложение судами ареста на банковские счета посольств. Ряд ограничений в отношении дипломатического персонала можно рассматривать как стремление правительств получить дополнительные преимущества путем применения принципа взаимности. С этим соглашались и правительства развивающихся стран, поскольку многие из них в силу финансовых соображений вынуждены участвовать в дипломатическом обмене чаще всего в качестве государств пребывания, а не аккредитуемых государств⁹.

С другой стороны, для аккредитуемых государств на первый план выходят проблемы безопасности посольств и персонала. На протяжении многих лет посягательства на дипломатов стабильно составляли третью часть всех случаев политического насилия, имевших международные последствия. Дипломаты представляют собой привлекательную мишень для террористических актов, любое посягательство на них оказывается в центре внимания.

Исследователи проблем современной дипломатии задаются вопросом, так ли уж несовместимы проблемы безопасности с открытостью?¹⁰

Джонатан Лоффлер вспоминала, что в 1950е годы американские архитекторы считали безопасность лишь вынужденной деталью проекта дипломатического представительства. Отдел Госдепа по строительству давал заказы на возведение зданий из стекла и бетона, что должно было вызывать ассоциации с открытостью политики и демократическими идеалами. Подобно огромным рекламным щитам на обочинах дорог, консульства в Германии и посольства в Стокгольме и Копенгагене представляли Америку как устремленную в будущее страну, гордую своими достижениями в области искусства и новых технологий. Проектировавшие эти представительства архитекторы-модернисты Вальтер Гропиус (Афины), Ээро Сааринен (Лондон) и Джон Йохансен (Дублин), быть может, сами того не осознавая, сыграли роль проводников публичной дипломатии.

Благодаря открытому доступу в библиотеки и выставочные залы

возведенные ими здания привлекали внимание общественности и являли собой символ американского присутствия. Исторические здания в Риме, Праге и Париже, приобретенные Государственным департаментом и тщательно отреставрированные, олицетворяли приверженность США стилю жизни этих городов.

Вьетнамская война и конфликт на Ближнем Востоке способствовали превращению американских представительств в объект террористических акций. В 1985 г. в Госдепартаменте была создана Служба дипломатической безопасности, занятая исключительно вопросами безопасности американских дипломатических представительств и подготовившая около сотни рекомендаций по защите от терроризма.

Значительно возрос корпус офицеров безопасности в американских зарубежных миссиях. Постепенно защитные ограждения, электронные замки, системы наблюдения, высокие заборы и удаленное от оживленных мест расположение превратили многие американские представительства в «зоны страха». По мере роста терроризма ужесточались правила безопасности. Предлагалось вывести здания посольств и консульств за пределы делового центра, располагать посольства на расстоянии, удаленном от проезжей части не менее чем на 100 м. Проект здания представительства теперь подлежал утверждению Конгрессом. Конгрессмены, правда, отвергли намерение разработчиков сделать соотношение оконных проемов и глухих стен 1:5, ибо «что хорошо для тюрем, не годится для посольств». Положение усугубили террористические акты против американских представительств в Восточной Африке в 1998 г. В целом ряде стран началось строительство новых зданий американских представительств. Окончательное слово в создании проектов принадлежало уже не архитекторам, а инженерам, техникам и специалистам по взрывному делу. Выступавшая в ноябре 2000 г. на научно-практическом вашингтонском симпозиуме «Сочетать безопасность и открытость» посол Барбара Боудин выразила свое негативное отношение к новому зданию посольства в Сане. Посольство находится в получасе езды от города и слишком удалено от всех остальных посольств. Продолжительные поездки по безлюдной дороге на работу и с работы привели к тому, что произошли две попытки похищения дипломатов.

С критикой сложившейся ситуации выступали и многие другие дипломаты, отметившие, что по мере того как здания посольств нередко приобретают вид неприступных крепостей, американская дипломатия начинает демонстрировать черты шизофренической раздвоенности. Архитектор Холсбанд удачно определил ситуацию как «коллизия между американскими ценностями и страхами». По его мнению, новейшая посольская архитектура визуально демонстрирует чувство одиночества, тревоги и отсутствия доброй воли. Это противоречит дипломатии, нацеленной на пропаганду идей демократии и открытости.

После событий 11 сентября 2001 г. на территории Соединенных Штатов проблема безопасности дипломатических представительств приобрела

дополнительную остроту, в то время как потребность в открытом диалоге с общественностью резко возросла.

Вызовом для дипломатии стали и высокие технологии. Дипломаты любят рассказывать, как пару веков назад от американского посла в Испании почти два года в Вашингтон не поступало никаких сведений. Подождем еще годик, предложил Томас Джефферсон, но если посол так и не даст о себе знать, напишем ему письмо. Несколько десятилетий спустя появление телеграфа произвело революцию. Впервые получив телеграмму, английский премьер лорд Генри Палмерстон воскликнул: «Все, это конец дипломатии!»

О конце тайной дипломатии заговорили совсем недавно в связи со скандальными публикациями WikiLeaks, благодаря которым огромное число засекреченных дипломатических документов стало достоянием гласности. Первые полосы газет, прайм-тайм телеэфиров и новостные сайты наперебой интерпретировали содержание выложенных в сеть документов, речь шла прежде всего о секретной переписке американских дипломатов со своим ведомством. Стали достоянием общественности достаточно неприглядные характеристики, которыми дипломаты награждали политиков и своих партнеров по переговорам. Сенсацией стали не столько вопросы, затронутые в переписке (в средствах массовой информации они неоднократно обсуждались), сколько проблема несоответствия официальных деклараций откровенному цинизму реальной политики. В этом контексте само собой напрашивается сравнение с тем историческим периодом, который последовал вслед за изобретением книгопечатания. Новые мощные информационные потоки в XV–XVI столетиях породили неслыханное брожение умов и в известной степени обусловили процессы секуляризации, Реформации т.д. Так и сегодня с появлением Интернета неизбежны реформы традиционных инструментов дипломатии.

В связи с этим встает вопрос: можно ли сохранить конфиденциальность в киберпространстве? Однажды один американский дипломат, выступая на международной конференции, предложил не тратить огромные суммы на шифротелеграммы. Всегда отыщутся хакеры, способные взломать переписку, или предатели, готовые продать документы, и так или иначе все тайное станет явным. Так почему бы, размышлял дипломат, не вести переписку напрямую в Интернете? Надо поступать, как в большом супермаркете, где заранее, не тратя огромные деньги на систему слежки, охранников и видеокамеры, списывают определенный процент потерь из-за неизбежных краж. Радикализм предложения американского дипломата, конечно, спорный, Дипломатия вряд ли может окончательно отказаться от дипломатической тайны. Наиболее важные переговоры по-прежнему ведутся конфиденциально, посольства общаются с центром путем шифротелеграмм. Главное, видимо, состоит в том, чтобы внешнеполитические акции не выходили за рамки демократического контроля и осуществлялись в законных рамках, установленных международным правом. Однако дипломатическим службам следует серьезно задуматься над возникающими сегодня проблемами.

Конечно, вопрос о легитимности той или иной формы дипломатии далеко не так прост, как представляется на первый взгляд. В моменты кризисов возникает острая необходимость в конфиденциальных договоренностях. Происходит отказ от некоторых прежних правил согласования позиций, и начинается поиск новых форм сотрудничества, подменяющего собой существовавшие прежде институты. Достаточно ярким примером может считаться появление на международной арене в начале 1970х годов саммитов нового типа. Катализаторами этой формы стали крах Бреттон-Вудской системы, безудержный рост цен на нефть и последовавший затем всемирный энергетический кризис.

Происхождение этих саммитов восходит к так называемой Library Group - группе немецких, американских, британских, французских, а затем и японских министров финансов, которые с 1973 г. стали собираться в тиши библиотечного зала Белого дома. В собраниях принимали участие Валери Жискар Д'Эстен и Гельмут Шмидт. Впоследствии именно они высказали идею неформальных встреч «у камина» лидеров ведущих государств «свободного» мира. Встречи предполагалось осуществлять по мере необходимости. Гарантировался откровенный обмен мнениями по очень ограниченному количеству вопросов стратегического характера. Но что самое главное - присутствие журналистов и советников исключалось, решения не предавались гласности.

Именно на этой основе в 1975 г. в замке Рамбуйе, резиденции президента Франции, собрался первый саммит «Группы шести» (США, Великобритания, Франция, ФРГ, Италия, Япония). В 1976 г. к этой элитарной инициативе примкнула Канада, положив начало G7 («Группе семи»).

С 1977 г. в работе Группы принимает участие ЕС. Саммиты стали ежегодными, каждая председательствующая по принципу ротации страна приглашала к себе остальных участников саммита. Независимых организаторов - Раймона Барра, Джорджа Шульца и Вильфреда Гута заменили шерпы, являющиеся личными представителями глав государств и правительств. Им помогают *soussherpas* (как правило, речь идет о руководителях экономических и финансовых аппаратов). В период между саммитами шерпы обычно проводят пять-шесть совещаний. В некоторых саммитах принимали участие министры развивающихся стран. Представитель СССР впервые там появился в 1991 г. В 1994 и 1996 гг. Россия приняла ограниченное участие в саммитах в Неаполе и Лионе. В 1997 г. в Денвере Россия присутствовала практически на всех заседаниях, за исключением тех, которые были посвящены экономическим проблемам и международной финансовой системе. Это положило начало G8 («Группе восьми»).

С течением времени проблемы политико-стратегического значения занимали все большее место в работе «Группы восьми». В 1999 г. собрался форум министров финансов и управляющих Центральными банками двадцати стран. В 2008 г. прошел первый саммит глав двадцати государств в Вашингтоне, где было принято решение заменить «Группу восьми» «Группой двадцати».

В ходе саммитов дает о себе знать «открытость» современной дипломатии. Как правило, повестка саммита известна заранее. Проект заключительного коммюнике готовится шерпами, и содержание его достаточно быстро становится достоянием международной прессы. Численность делегаций значительно возросла, освещать работу саммита приезжает около двух тысяч представителей средств массовой информации. В близлежащих гостиницах располагаются и те, кто самостоятельно приехал поучаствовать в этом мероприятии. Организация утратила первоначальную простоту, стала дорогостоящей. Набирающее силу движение антиглобалистов, а также терроризм ведут к многократному увеличению количества охранников и постоянному усовершенствованию систем безопасности. Можно предположить, что на фоне вынужденной открытости современной дипломатии возрастает роль гораздо более закрытых военных ведомств и специальных служб.

Концепция публичной дипломатии

Публичная дипломатия тесно связана с направлением публичной политики, которую определяют как новый жанр осуществления власти в период глобальной информатизации.

Сегодня публичная дипломатия, цель которой - воздействие на общественное мнение и формирование объективного имиджа своей страны за рубежом, представляет собой целый «космос», где действуют политики, деятели культуры, науки и образования, СМИ, НПО, пользователи социальных сетей. И, что особенно значимо, ныне публичность становится неотъемлемой чертой профессиональной дипломатии.

Термин «публичная дипломатия» (public diplomacy) в сегодняшней трактовке был введен в дипломатический обиход американцами. Особенно активно он стал использоваться где-то в конце 1970х годов. В докладе комиссии Мэрфи, намечавшем существенную перестройку органов, ведавших внешнеполитической пропагандой, гуманитарными обменами, идеологической защитой и обоснованием политических акций, этот термин фактически служил определением новой внешнеполитической доктрины.

Свое окончательное оформление данная доктрина получила в период правления президента Джимми Картера (1977–1981), когда ключевым элементом внешней политики США была провозглашена борьба за права человека. При Белом доме учредили даже специальную группу планирования по вопросам публичной дипломатии. Группе были приданы в подчинение четыре подведомственные группы - по международной информации, международной политике, международному радиовещанию и общественным делам. Укрепилась информационная служба USIA.

Агентство обладало 203 представительствами в 126 странах. Было возобновлено полномасштабное вещание «Голоса Америки» на западноевропейские страны¹¹.

Учреждались посты специального советника госсекретаря по публичной

дипломатии и координатора публичной дипломатии в странах Латинской Америки и Карибского бассейна. Была создана консультативная комиссия по публичной дипломатии. «Публичная дипломатия должна осуществляться открыто и шумно», - подчеркивал К. Эделман, один из советников президента Рональда Рейгана¹².

Таким образом, открытость и обращение непосредственно к общественному мнению той или иной страны через головы правительств послужили одним из приемом публичной дипломатии.

Пропаганда благодаря новым технологиям превратилась в ключевое средство внешней политики. Распространение телевидения побудило государственных деятелей не упускать случая появиться на экране. Даже послы «вышли из тени» и стали выступать по телевидению, в средствах массовой информации, а также перед законодательными собраниями с изложением политики своей страны. Высокопоставленные дипломаты вынуждены все чаще отстаивать свои позиции в социальных сетях, способных не только сообщать о событиях, но и влиять на их развитие.

В весьма упрощенной трактовке публичную дипломатию называют неким синтезом ценностей, пропаганды и маркетинговых технологий. Однако в действительности это гораздо более сложный институт. Конечно, умелое использование законов рынка приносит свои плоды. Например, итальянский МИД предложил удачный маркетинговый ход - проводить за рубежом выставки и ярмарки, используя название известного во всем мире фильма Федерико Феллини «Сладкая жизнь». Однако от маркетинга, т.е. набора средств, входящих в рекламное продвижение товара при полном отсутствии взаимного обмена идеями, публичную дипломатию отличает интерактивный диалог. Используя этот диалог, политики приобретают сторонников и союзников и гуманизируют образ собственной страны.

Наряду с этим в рамках публичной дипломатии (при том, что ее проводником часто становятся неправительственные организации и частные лица) вполне допустимо существование различных точек зрения, в том числе и отличных от официальной позиции правительства. Тем самым усложняются и задачи дипломатии, которая призвана иметь дело со все более широким спектром различных политических сил. Таким образом, дипломаты обязаны овладеть искусством целенаправленного формирования общественного мнения за рубежами своей страны. Публичная дипломатия формирует сложную, многогранную и долгосрочную совокупность ассоциативного имиджа, опровергая стереотипное восприятие образа страны за рубежом. Публичная дипломатия, конечно, не должна быть ни пропагандой, ни рекламной деятельностью в худшем смысле этого слова, хотя ей и свойственны приемы корпоративного маркетинга.

К сожалению, временами публичная дипломатия используется как канал дезинформации. Вашингтонский корреспондент ВВС Карвер в феврале 2002 г. сообщал, что Пентагон изучает возможность создания отдела «стратегического влияния», не исключаяющего использование «черной пропаганды и

дезинформации». Законы США запрещают распространение «черной» пропаганды в американских масс-медиа. Однако, замечает Карвер, никто не может воспрепятствовать американскому журналисту опубликовать информацию, поступившую из какого-либо зарубежного источника¹³.

Задачи дипломатии, имеющей дело со все более широким спектром различных сил и средств массовой информации, постепенно усложнились. Надлежало выявить, какие силы и в своей стране, и за рубежом, получившие название stakeholders, могут повлиять на исход того или иного предприятия. «Совсем не достаточно быть уверенным в том, что ваши коллеги-дипломаты за рубежом понимают политику вашей страны, - писал американский исследователь Глен Фишер, - ее должна понять общественность, влияющая на политику своего министерства иностранных дел»¹⁴.

Восприятие политики одного государства общественным мнением других стран играет все большую роль. Сфера деятельности публичной дипломатии предполагает все более активное подключение общественного мнения, неправительственных институтов и отдельных граждан к дискуссии по проблемам международной политики.

В специальном докладе, подготовленном в 2000 г. группой экспертов для Госдепартамента, отмечалось, что в интересах активизации публичной дипломатии «Госдепартамент и посольства должны расширить свои контакты: консультироваться и заключать соглашения с неправительственными организациями и научной общественностью. Надо поощрять послов завязывать активный диалог с масс-медиа и общественностью»¹⁵.

В инструкциях американским послам прямо указывается на то, что их задача состоит также в провоцировании дискуссий по наиболее актуальным вопросам в общественном мнении страны пребывания¹⁶.

Умение объяснить иностранной общественности внешнюю политику и действия своего государства в условиях информационной революции, когда информация, равно как и дезинформация, распространяются в мгновение ока, приобретает особую значимость. Во многом успех на мировой арене политики и внешнеэкономических проектов государства обеспечивается уровнем информационных систем. Основную ответственность за эффективность американских информационных программ за рубежом несет Госдепартамент США, точнее - отдел по международным информационным программам, которому предоставлены широкие полномочия в определении стратегических направлений информационных потоков. При этом многое определяется оперативностью информации. В свое время президент Рузвельт учредил ежедневный сборник официальных постановлений и документов - «The Wireless File», который до сих пор, хотя и под новым названием «The Washington File», рассылается в американские посольства. В настоящее время действует его электронная версия на сайте Госдепартамента. Заинтересованные организации и частные лица за рубежом могут получать «The Washington File» по подписке. В помощь американским дипломатам и экспертам, выступающим перед иностранной аудиторией по злободневным вопросам международных

отношений, Госдепартамент разработал «программу профессионального спикера», разъясняющую официальную позицию и определяющую главные моменты, на которых следует сосредоточиться оратору.

В информационных целях американское внешнеполитическое ведомство широко использует спутниковые телеконференции. В Вашингтоне и Нью-Йорке сотрудники Госдепартамента поддерживают тесный контакт с расположенными там иностранными пресс-центрами. Благодаря этой системе огромное число разнообразных публикаций и электронных версий доводится до сведения зарубежной аудитории. Информационные центры американских посольств поддерживают связь *on line* с правительственными чиновниками, представителями мира науки и культуры, «опинионмейкерами» страны пребывания.

Официальные заявления Госдепартамента характеризуют публичную дипломатию как один из многих способов поддержки демократических режимов, рыночно ориентированных институтов, как средство обеспечения симпатии со стороны общественного мнения за рубежом. Отмечается при этом, что для многих посольств публичная дипломатия - это наиболее важный вид деятельности¹⁷.

Фактически речь идет о целенаправленном формировании общественного мнения за рубежом, с тем чтобы оно поддержало действия США на международной арене. Большое внимание уделяется созданию положительного образа Америки у зарубежной общественности.

Все более значительную роль в публичной дипломатии играют СМИ. Рассказывают, как в свое время премьер-министр Канады Пьер Трюдо предложил заменить все дорогостоящее министерство иностранных дел подпиской на «Нью-Йорк таймс». Премьеру показалось, что корреспонденты газеты лучше осведомлены о событиях, чем авторы дипломатических депеш. СМИ в электронном варианте стали еще более серьезными соперниками посольств, ведь они напрямую поставляют информацию из горячих точек в реальном времени.

С этой целью Госдепартамент финансировал многочисленные международные информационные программы - «Голос Америки», «Свобода», «Свободная Европа». Специальные телевизионные программы тоже нацелены на то, чтобы донести до иностранной аудитории американские ценности. Известно, что речь идет о весьма дорогостоящих программах, поглощающих около 40% бюджета, выделяемого на информацию¹⁸.

Вследствие произошедших на мировой арене изменений стратегия этих организаций изменилась. прекратилось финансирование восточноевропейских программ, и перераспределение средств произошло в пользу стран Ближнего Востока и Юго-Восточной Азии. Информационное направление публичной дипломатии было усилено в 1999 г. благодаря включению в состав Госдепартамента Информационного агентства США (USIA), обладающего солидным ресурсом информационного менеджмента. Это слияние расширило возможности чиновников ведомства вступать в прямой контакт с

американскими дипломатами, работающими за рубежом и продвигающими вопросы публичной дипломатии. Благодаря расширению функции международного радиовещания в качестве инструмента внешней политики, полагает английский исследователь Вильям Вест, «обычная дипломатия утратила ряд своих позиций»¹⁹.

Однако в дипломатических кругах данная система временами подвергается весьма острой критике. По свидетельству бывшего американского посла в Хорватии Гэлбрайта, передачи «Свободной Европы» на хорватском языке «мало кто слушал», поскольку прием радиочастот, на которых они транслировались в эфир, был возможен лишь на ламповых приемниках эпохи Второй мировой войны и при наличии ретрансляторов. «За четыре года моего пребывания послом, - пишет Гэлбрайт, - мне лишь однажды довелось встретить местную хорватку, слушавшую “Голос Америки”. Да и она, как оказалось, была супругой шведского посла»²⁰.

В 1980х годах президент Рейган по настоянию советников принял решение начать вещание правительственной версии CNN - глобальной программы «Worldnet».

По запросу конгрессменов было проведено соответствующее расследование, и выяснилось, что в Европе эту программу смотрят только 20 тыс. телезрителей, в основном пенсионного возраста. Во Франции вообще не удалось выявить ни одного телезрителя. Программу закрыли, однако год спустя запустили снова. По результатам расследования особое негодование налогоплательщиков вызвало обошедшееся в 100 млн долл. телевещание на Кубу, поскольку программы с легкостью подвергались «глушению» и простые кубинцы были просто не в состоянии их принимать.

Очевидно, публичная дипломатия обладает значительным потенциалом того, что когда-то именовалось пропагандистским ресурсом. В то же время нельзя забывать, что публичная дипломатия в основном нацелена на открытый диалог, сопоставление позиций, создание благоприятного климата для развития международного взаимообмена. Внешнеполитические ведомства многих стран мира давно уже учредили отделы по проблемам публичной дипломатии, соответствующие группы создаются в посольствах, в ряде стран они действуют в рамках отделов по связям с общественностью. В документах британской дипломатии подчеркивается, что «современное понимание интересов национальной внешней политики включает в первую очередь отношения партнерства и взаимный обмен информацией, а следовательно, на смену эпохе идеологических клише идет эпоха диалога и свободы выбора»²¹.

В свое время британскую дипломатическую службу критиковали за то, что она не уделяет должного внимания публичной дипломатии. В палате общин раздавались голоса, призывающие к необходимости постоянно доказывать свои дружеские чувства в странах, на правящие круги которых Великобритания намерена оказывать определенное влияние. Теперь публичной дипломатии уделяется все большее внимание в работе зарубежных представительств Великобритании. Помимо посольств, продвижением английской политики

активно занимаются контролируемые Форин офис Британский совет и радиовещательная компания BBC.

Сеть офисов Британского совета раскинулась в 254 городах и в 110 странах, включая 225 информационных центров. Аудитория BBC насчитывает 151 млн слушателей, а поставку информационного материала обеспечивают 250 корреспондентов, работающих в разных странах мира.

Практика свидетельствует об участившемся участии послов в общественных дискуссиях в государстве пребывания. Они появляются в студенческих аудиториях, участвуют в дебатах, порой принимающих форму острого столкновения. В основном исследователи современной дипломатии сходятся во мнении, что понятие «публичная дипломатия» включает в себя широкий спектр действий, направленных на строительство долгосрочных отношений, защиту целей национальной внешней политики и лучшее понимание ценностей и институтов собственного государства за рубежом. Публичная дипломатия продвигает национальные интересы и обеспечивает национальную безопасность путем изучения настроений иностранного общественного мнения, информирования его и воздействия на тех, кто это мнение формирует. Публичная дипломатия в основном нацелена на массовую аудиторию. Она исходит из того предположения, что общественное мнение может оказать значительное влияние на свои правительства и на политические системы. Любой вид публичной дипломатии направлен на определенную аудиторию, использует соответствующий этой аудитории язык и образы. Именно это позволяет ей достичь намеченных политических целей.

Публичная дипломатия преследует цель расширения диалога между гражданами своей страны и зарубежными партнерами. Это предполагает активный международный обмен, создание информационных программ, пропаганду своей культуры.

Нередко термины «публичная дипломатия», «культурная дипломатия» и «дипломатия масс-медиа» взаимозаменяемы. Дипломатия СМИ, включающая в себя и понятие пропаганды, несомненно, стала частью публичной дипломатии. В настоящее время дипломаты и правительства имеют в своем распоряжении дополнительный канал связи, позволяющий осуществлять функции, характерные для дипломатической работы, - обмен мнениями, заявление позиции, совершение символических жестов и подача определенных сигналов, подтверждение взятых на себя обязательств.

Дипломатическая служба, традиционно рассматривающая информационно-аналитическую работу как одно из важнейших направлений своей деятельности, в XX столетии приобрела новые возможности. Развитие радиовещания, специальные программы которого выполняют функции публичной дипломатии, позволило значительно расширить радиус сбора и обработки информации. Речь, в частности, идет о службе радиомониторинга, теснейшим образом связанной с министерствами иностранных дел. Эта специальная служба в основном сложилась еще в период Второй мировой войны.

Например, вспоминает К. Д. Ронсли, в 1944 г. английская служба радиомониторинга ежедневно отслеживала передачи на тридцати различных языках²².

Собранная таким образом информация публикуется в ежедневных сборниках «World Broadcasts».

Каждый из сборников посвящен отдельному географическому региону (страны бывшего СССР, Центральной Европы, Балкан, Азиатско-Тихоокеанского региона, Ближнего и Среднего Востока, Латинской Америки и Карибского бассейна). К сборникам прилагается ежедневное экономическое обозрение. Работа, связанная с мониторингом, требует знания не только иностранных языков, но и текущих событий, политики, экономики, истории и географии. «Мониторинг ведет постоянную борьбу с недостоверной информацией. В этой борьбе знания и дар интуиции, ассоциативность мышления являются незаменимыми союзниками»²³.

Материалы мониторинга рассылаются по подписке заинтересованным организациям, прежде всего министерству иностранных дел, а также частным лицам. Форин офис поглощает львиную долю этой информации. Она незаменима в работе так называемого «мозгового центра» ФО - департамента анализа и исследований. Благодаря обширной базе данных справочный и аналитический материал этого департамента обладает информацией по истории основных проблем международных отношений, способных повлиять на выработку текущего внешнеполитического курса. Департамент располагает также списком более миллиона человек, чья сфера деятельности или уровень влияния позволяют им играть важную роль в решении конкретных проблем. Отчеты и материалы брифингов, циркулирующие в министерстве, во многом представляют собой синтез всей поступающей информации, включая мониторинги. Особую ценность представляют материалы мониторинга в кризисных ситуациях, всякий раз, когда обычные каналы связи между посольством и центром затруднены или даже прерваны. Материалы мониторинга в известной мере свидетельствуют о наличии особой заинтересованности Форин офис в той или иной ситуации и в связи с этим являются основанием для анализа со стороны иностранных дипломатических служб²⁴.

Аналогичная служба существует и в США. Это Федеральная информационная служба вещания (FBIS). Она тоже возникла во время Второй мировой войны и в настоящее время управляется ЦРУ.

BBC и FBIS активно сотрудничают и обмениваются информацией. Компьютерная связь позволяет осуществлять этот процесс обмена в режиме реального времени²⁵.

СМИ вносят два оригинальных момента в дипломатический процесс. Во-первых, это скорость передачи информации. Во-вторых, подтверждение возрастающей роли все более осведомленного общественного мнения. Дипломаты и государственные деятели могут извлечь немалую пользу из того факта, что СМИ молниеносно воздействуют на общественное мнение и

используют его потенциальные возможности для достижения поставленных целей. В исторической ретроспективе сама возможность делать заявления по радио порой помогала политикам вывести ситуацию из дипломатического тупика. В 1962 г., в наиболее острый период Карибского кризиса, когда каждая минута была на счету, советское правительство приняло решение обратиться со специальным посланием к президенту Кеннеди по московскому радио, передачи которого внимательно отслеживались за рубежом,

В начале 1990х годов американский исследователь О'Хефферман провел опрос большого числа представителей американской политической и военной элиты с целью определить влияние СМИ на политику США во время первой войны в Персидском заливе. 87% респондентов отметили, что СМИ неоднократно являлись единственным источником информации, на основе которой принимались решения. 65% согласились с тем, что информация, получаемая благодаря СМИ экспертами, готовящими политические решения, была наиболее оперативной. Разработчики политики пришли к выводу, что СМИ сыграли активную и весьма заметную роль в разработке политического курса, обусловили характер информационной среды, превратились в первостепенной важности канал передачи наиболее срочных дипломатических сообщений²⁶.

Важно отметить также, что благодаря совершенствованию информационных технологий, обеспечивающих общение в режиме реального времени в глобальном масштабе, общественное мнение может быть введено в заблуждение. Возрастающая роль масс-медиа в мировой политике и попытка с их стороны оттеснить на второй план профессиональные дипломатические институты и подменить собой традиционные дипломатические каналы связи - все это грозит значительным усложнением дипломатических отношений. Следуя за СМИ, внешняя политика не будет носить инновационного характера, а ограничится реакцией на сообщения.

Конечно, сообщения СМИ дают дипломатам и правительствам дополнительные источники информации, однако весь процесс принятия решений гораздо более сложный и требует наравне с информацией, поступившей от СМИ, учета всех остальных факторов. Предваряющая принятие решений аналитическая работа основывается не только на процедуре сбора и обработки информации. Эта работа состоит также в проверке достоверности поступивших сведений, для чего источники информации должны быть достаточно разнообразными. Таким образом, роль профессиональных дипломатов в анализе происходящих процессов остается первоочередной. В то же время моментальность современной связи существенно сокращает время для поиска точек соприкосновения и взаимопонимания, тщательного анализа и обсуждения проблемы в самих дипломатических кругах.

Президента Клинтона неоднократно критиковали за то, что он слишком «заморожен» СМИ и зачастую выстраивает свой внешнеполитический курс в зависимости от репортажей CNN²⁷.

В то же время Клинтон сумел показать себя искусным дипломатом, используя глобальное телевидение для продвижения своей внешней политики. Непрофессиональная дипломатия СМИ часто вторгается в деликатный и в значительной степени закрытый мир внешней политики, зачастую не обладая для этого достаточной компетенцией. Дело в том, что публичность как таковая может поставить под угрозу конфиденциальный характер переговоров, который попрежнему остается главным условием дипломатического процесса, требующего гибкости и взвешенности подхода. Как и прежде, политический результат той или иной акции на мировой арене во многом зависит от усилий профессиональных дипломатов, владеющих традиционным дипломатическим искусством и методами реализации внешнеполитического курса. Дипломаты прекрасно осознают, что это потребует от них новых качеств. Опрос, проведенный в Госдепартаменте в декабре 1999 г., продемонстрировал, что большинство из пятисот заполнивших анкету чиновников уверены, что в мире Интернета дипломат - не просто передатчик информации, его задача - эту информацию квалифицированно отобрать, оценить и интерпретировать. Дипломат обязательно должен быть стратегически нацеленным обработчиком общественного мнения. Иными словами, он не может ограничиться ролью пассивного наблюдателя, ему необходимо умение формировать самому необходимый поток информации²⁸.

В любом случае следует признать, что современные СМИ оказывают значительное влияние на общественное мнение и решения, которые принимаются от имени общественного мнения. С этим профессиональная дипломатия не может не считаться. Внешнеполитические ведомства, конечно, не откажутся от использования СМИ как возможного канала переговорного процесса и средства убедить партнеров и противников в своей правоте. И радио и телевидение будут использоваться как еще один эффективный инструмент влияния на общественное мнение и средство давления на принимающих решения политиков.

В условиях информационной революции дипломаты сталкиваются с необходимостью овладеть новыми технологиями, чтобы полностью использовать открывшиеся возможности. Министерства иностранных дел прилагают немалые усилия, изыскивая новые и гибкие способы использования электронных средств информации. К этому также подталкивают и финансовые проблемы, с которыми сегодня сталкиваются внешнеполитические ведомства, ибо информационные технологии помогают сберечь время и деньги.

С давних времен работники посольств и департаментов внешнеполитического ведомства осуществляли сбор информации различными способами, в том числе приобретая или получая по подписке периодические издания и материалы информационных агентств. Автор на собственном опыте убедился в том, что во время визита в страну руководителя высокого уровня стажеров посольства рано утром посылали в ближайшие киоски для закупки газет всех направлений. Затем из газет делались вырезки, касающиеся непосредственно визита. Эти вырезки с комментариями пресс-атташе или

советника посольства перепечатывались в канцелярии посольства. На этой основе затем составлялись шифротелеграммы в центр^{*}. В настоящее время почти вся солидная периодика и основные информационные агентства имеют собственные сайты в Интернете. При желании эти материалы можно немедленно распечатать. И в этом случае экономия средств значительная, поскольку большинство печатных органов обеспечивает бесплатный доступ. Даже если эти услуги платные, сумма платежа значительно ниже, чем стоимость иностранных газет, доставляемых почтой из-за границы. Интернет предоставляет и много других информационных услуг. Интересующий дипломата сюжет можно более подробно изучить по гиперссылкам на другие источники. Поисковые системы помогают досконально исследовать проблему, получив доступ к справочным изданиям, энциклопедиям, сайтам нужных организаций.

Быстрое получение информации экономит ресурс времени, освобождая его для углубленного анализа и обобщений, что делает процесс выработки решений более сбалансированным и последовательным. В министерствах, где компьютеры и доступ в Интернет стали обычным делом, дипломат начинает свой день со знакомства с поступившей электронной почтой. Ведь по роду деятельности мало кто еще так заинтересован в контактах в реальном времени со своими коллегами в самых разных странах. Интернет помогает преодолеть временные пояса, поэтому посылая свою почту из Европы в Японию, дипломат уверен, что его японский партнер, придя в офис, сможет моментально с ней ознакомиться. Причем стоимость такой почты минимальна. По электронной почте бюллетени, пресс-релизы, официальные документы можно мгновенно разослать любому числу министерств, представительств, организаций и частных лиц.

Передовой опыт в оснащении новейшими технологиями накоплен в ООН. Раньше дипломаты сталкивались с трудностями, пытаясь как можно быстрее раздобыть только что принятую резолюцию Совета Безопасности, Генеральной Ассамблеи, ЭКОСОС и т.д. Отныне веб-страница ООН моментально дает необходимую информацию о сделанном Генеральным секретарем докладе, о новых документах Секретариата ООН. К некоторым документам доступ ограничен логином и паролем, что отчасти предотвращает неконтролируемую циркуляцию этой конфиденциальной информации. Департамент ООН по гуманитарным проблемам рассылает всем внешнеполитическим ведомствам и дипломатическим миссиям оперативную информацию о чрезвычайных ситуациях в различных частях света по электронной почте.

Показательно, что в связи с внедрением новых технологий бумагооборот в штаб-квартире ООН всего за два года, с 1995го по 1997й, сократился на 30%. Значительно сократилось время передачи информации. Так, например, текст, содержащий примерно 300 слов, переданный из Швейцарии в Италию

^{*} Речь идет о визите в Италию Председателя Президиума Верховного Совета СССР Н. Подгорного в 1967 г.

дипломатической вализой, доходил до адресата минимум за одни сутки, иногда на это уходило и 4–6 дней. Передача этого текста по телексу длилась шесть минут, пока он доходил до адресата, проходило еще некоторое время. Доставка текста по факсу требовала сорок девять секунд реального времени. По электронной почте передача текста осуществляется за 20 секунд. Соответственно стоимость передачи по телексу обходилась в 12 швейцарских франков, по факсу - в 0,42 швейцарских франка, по электронной почте - в 0,16 швейцарских франка²⁹.

Оперативно предоставляют информацию о своей деятельности Европейский союз, Совет Европы, ОБСЕ, НАТО и другие международные организации. В настоящее время все значимые международные конференции, саммиты, форумы, как правило, знакомят мировое общественное мнение с информацией о ходе работ, размещаемой на соответствующих вебсайтах. Большинство министерств иностранных дел тоже имеют свои сайты, где можно ознакомиться с их историей, структурой, персоналом, конкурсными условиями для поступления на дипломатическую службу. Министерства загружают в Интернет пресс-релизы, речи руководителей ведомства, изложение официальной позиции по определенным вопросам. Например, английский Форинфис свой новостной сайт обновляет несколько раз в день. Весьма информативен и сайт МИД России.

Значительно облегчает процедуру контактов с посольствами и консульствами знакомство с их интернет-сайтами. Это средство информации предоставляет возможность ознакомиться с состоянием двусторонних отношений, узнать подробности о стране, аккредитующей посольство, о формальностях, требующихся для получения визы.

Посольства и консульства дают сведения о своем местонахождении и о часах приема посетителей. Консульства ряда стран наладили интерактивные контакты по Интернету, позволяющие получить въездную визу без посещения консульства. Чтобы быстро получить электронный адрес интересующего вас учреждения, следует обратиться на соответствующий общий сайт. Аналогичные сайты постоянных представительств при международных организациях дают исчерпывающую информацию об отношениях своей страны с данной организацией. Бесспорно, что новые технологии, хотя и не являются первопричиной происходящих в дипломатической системе изменений, значительно меняют характер работы дипломатов.

В свое время Д. Касия, заместитель Генерального секретаря Международного союза по телекоммуникациям, выступая перед собранием послов в Женеве, отметил, что электронные средства изменяют сам стиль работы дипломатов, требуя способности выделить из огромной массы информационного материала то, что представляет наибольший интерес. Возникает качественно новый уровень дипломатической деятельности, открывающий новые широкие возможности.

В то же время Касия предупредил:

«Поскольку документы становятся доступны в электронном виде, а Интернет связывает

ООН с большинством стран мира, информация, которую вы получаете в Женеве, столь же оперативно появляется на компьютерах ваших столичных министерств. Следовательно, часть традиционных функций постоянных представительств, связанных со сбором и направлением в центр информации, уже утратила свое значение. Относительно неформальный характер обмена электронными посланиями вне зависимости от удаленности адресата изменил динамику консультаций. Отсутствие необходимости собирать в одном месте участников электронной дискуссии, по всей вероятности, затронет такие центры, как Женева, где в настоящее время проживают представители 140 стран. Подобные тенденции угрожают потерей рабочих мест, поскольку министерства во все большей степени смогут пользоваться информацией, приходящей непосредственно из ООН, минуя представительства»³⁰.

Некоторые умудренные опытом дипломаты указывают на известное преувеличение роли технологий, подчеркивая, что технологии в дипломатии - лишь подручное средство, а не самоцель. Посол США в Хорватии вспоминал:

«В 1995 г. я вел челночные переговоры, устанавливая контакты между Загребом и сербами-повстанцами Восточной Славонии. В результате военных действий телефонные линии, соединяющие посещаемые мной районы и остальную часть Хорватии, были повреждены. Поэтому генерал Кларк придал мне армейскую группу, призванную обеспечить меня мобильной системой связи. На участке, окружающем виллу, где шли переговоры, солдаты развернули спутниковую систему, состоящую из огромных антенн-тарелок. На меня и на сербов она произвела весьма сильное впечатление. Однако мы так и не воспользовались ею. Все американские эксперты по Восточной Славонии оказались со мной в одной комнате, следовательно, в Вашингтоне не осталось ни одного специалиста, способного дать полезный совет. Высокие технологии предоставили потенциальную возможность общаться, но не могли заменить собой компетентную консультацию»³¹.

И все же по мере развития электронной революции возникают все новые и новые возможности для дипломатов. Госдеп по прошествии десятков лет со дня закрытия американского посольства в Тегеране решил учредить в столице Ирана виртуальное веб-посольство - без предварительного восстановления дипломатических отношений, ведь Венская конвенция о дипломатических сношениях в киберпространстве пока не принята. Правда, и иранские власти, пользуясь отсутствием такой конвенции, спустя несколько часов после появления в Интернете веб-посольства наглухо заблокировали сайт.

Еще более привлекательная идея - развивать публичную дипломатию, не выезжая из собственной столицы и принимая активное участие в социальных сетях. Эта дипломатия получила полушутливое название *twiplomacy*.

Популярной стала и дипломатия на пространстве *second life*.

В этом пространстве министерство иностранных дел Швеции отстроило свой Шведский дом. Виртуальное здание - полная копия шведского посольства в Вашингтоне. Ленточку на торжественной церемонии открытия разрезал лично министр иностранных дел Карл Бильдт, т.е. его аватар. Для посетителя, т.е. его аватара, посещение посольства не представляет никаких трудностей. Вам на помощь приходит аватар персонала, который, легко взлетая с вами на нужный этаж, ведет вас в тот самый зал, где хранится интересующая вас информация о Швеции. В таких виртуальных посольствах можно поучаствовать в семинарах, послушать лекции, а можно за деньги арендовать помещение для проведения собственных встреч и конференций. Неутомимые виртуальные дипломаты

готовы обслуживать вас круглые сутки. При желании любое министерство иностранных дел может купить участок земли или даже целый остров в этом 3Dпространстве и открыть там свое представительство.

Конечно, электронная информационная сеть достаточно уязвима и создает немало проблем службам безопасности. Хакеры взламывают компьютеры, считывают почту, «скачивают» секретные документы. Информация, приобретенная таким путем и ставшая достоянием общественности или других правительств, может сильно повредить деятельности дипломатических миссий. Например, это может прервать переговоры или конфиденциальную переписку. Проникновение хакеров в компьютерные системы государственных внешнеполитических организаций стремительно растет. В США в 1995 г. было отмечено четыре подобных случая, в 1996м их стало 18, в 1997м - 27, в 1998м - 233, в 1999 г. их число выросло до 3736³².

В этих условиях, приближенных к боевым, внешнеполитические ведомства вынуждены прибегать к замкнутым системам типа «интранет», не имеющим выхода в Интернет и обеспечивающим внутрикорпоративную связь. В уже упоминавшемся докладе Хэрропа предлагалось следующим образом повысить уровень технологической оснащенности американской дипломатической службы. Свести четыре внутренние информационные системы Госдепартамента к двум: секретной и открытой. Это позволит обеспечить как возможность доступа к Интернету, так и способность передавать ведомственную информацию. Рекомендовалось также создать систему, объединяющую все имеющие выход на международную арену государственные ведомства.

Доклад содержал призыв модернизировать существующие информационные технологии, используя насколько возможно все, что в данное время имеется на рынке высоких технологий. С этой целью выдвигалось предложение учредить с участием заинтересованных организаций фонд в 400 млн долл. для финансирования оплаты труда консультантов, закупки необходимого оборудования и приобретения дополнительных частот, обеспечения переподготовки персонала, найма и удержания на работе необходимого числа высококвалифицированных специалистов, а также для обеспечения постоянного обновления информационных систем по мере развития этой отрасли.

Широкий взгляд на проблемы информационной революции демонстрирует бывший заместитель Генерального секретаря ООН М. Гулдинг. В своем выступлении, посвященном проблемам циркуляции информации в условиях глобализации и задачам ООН, Гулдинг приходит к следующим выводам:

«Можно только приветствовать свободный поток информации и всемирный обмен идеями. Замечательно, что репрессивные режимы не могут более скрывать от своего народа то, что происходит в окружающем мире и что этот мир о них думает. Хорошо, что стало меньше барьеров на пути движения капиталов, сырья и товаров. Но есть и обратная сторона медали. Информационные технологии распространяют и порочные идеи. Дешевые и легкие путешествия способствуют развитию международной преступности, терроризма и нелегальной эмиграции. Туризм является каналом распространения болезней, он

коррумпирует местные власти и наносит ущерб окружающей среде. Государство - а мы еще живем в мире государств - обязано защитить своих граждан от негативных последствий новых технологий и помочь им осознать то хорошее, что они с собой несут»³³.

Развитие современных способов систематизации и обобщения информации не может не затронуть проблемы историко-дипломатических архивов.

«На общественное мнение большое влияние оказывает то, как исследователи интерпретируют прошлое, и то, как подобная интерпретация внедряется в сознание народа, - отмечает К. Гамильтон. - Именно поэтому министерства иностранных дел с самого начала пытались распорядиться историческим наследием и прилагали немало усилий, чтобы выковать образ прошлого своей страны и ее отношений с окружающим миром. Критически оглядываясь на свое прошлое, страна строит новое и лучшее будущее»³⁴.

Осмысление пройденного дипломатией пути возможно лишь на основе достоверных исторических источников. Хранение документов внешней политики - одна из наиболее сложных задач внешнеполитических ведомств. Достаточно, например, напомнить о том, что историко-дипломатический архив министерства иностранных дел Италии находится в шкафах, общая протяженность которых исчисляется дюжиной километров³⁵.

Причем количество документов неуклонно возрастает. Следовательно, квалифицированное ведение архивного дела и овладение современными средствами систематизации знания приобретает первостепенное значение. В то же время проблема длительного хранения информации в электронном виде еще не нашла своего окончательного решения. Поэтому традиционные архивы до поры до времени остаются вне конкуренции.

Открытая и публичная дипломатия стали отражением возрастающей роли общественного мнения и взаимозависимости современного мира. Открытая дипломатия предполагает отказ от дипломатической тайны и максимальную гласность в международной политике. Речь идет о том, чтобы доводить до сведения общественности содержание и результаты переговоров официальных государственных представителей. В то время как традиционная дипломатия является каналом общения между правительствами, публичная дипломатия прежде всего обращена к широкой аудитории. Обращение непосредственно к общественности страны через головы правительств - один из рутинных приемов публичной дипломатии. Нередкими стали и общественные дискуссии с участием дипломатов. Фактически публичная дипломатия - это открытый канал коммуникации между страной и другими странами. Именно публичная дипломатия предполагает создание объективного имиджа страны во всей его сложности. Публичная дипломатия, которой неминусом свойственны приемы маркетинговой политики, не должна выглядеть ни как неприкрытая пропаганда, ни как рекламная кампания. В условиях широкой доступности информации лишь объективная и правдивая картина собственной страны со всеми ее достоинствами и проблемами воспринимается мировым общественным мнением в качестве достоверной. Публичная дипломатия профессионалов призвана стать катализатором деятельности, осуществляемой неправительственными акторами. И эта синергия очень важна.

Публичная дипломатия создает сложную, многогранную, долгосрочную

совокупность ассоциаций, препятствуя тем самым упрощенному, стереотипному восприятию образа страны за рубежом. Важнейшая цель публичной дипломатии состоит в недопущении перерастания усилий по искоренению идеологии экстремизма в столкновения цивилизационного плана.

Примечания

¹ Sur la nécessité d'organiser le département des affaires étrangères dans le sens de la Constitution. Paris, 1792. P. 231.

² Serra E. La diplomazia in Italia. Milano, 1984. P. 13.

³ Ibid. P. 164.

⁴ Varé D. Il diplomatico sorridente. Milano, 1954. P. 96–97.

⁵ Архив внешней политики Российской империи. АВПРИ. Ф. Отдел печати и осведомления (ОП). ОП 477. Д. 42.

⁶ Гайдук В. П. Операция «Воздействие» в Норвегии: Российско-норвежские отношения во время Первой мировой войны // Северная Европа. Проблемы истории. Вып. 3. М., 1999. С. 155–160.

⁷ Serra E. Su Bismarck e sui limiti della “Die Grosse Politik” // Rivista Storica Italiana. 1959. P. 474–483.

⁸ The Economist. 1984. 15 May. P. 10.

⁹ Демин Ю. Г. Статус дипломатических представительств и их персонала. М., 1995. С. 13–14.

¹⁰ Loeffer J. C. The identity crisis of the American embassy. Are embassies to be fortress, cultural landmarks or simply offices? The answer is up for grabs // American Diplomacy. 2000. Winter. [Электронный ресурс]. - Режим доступа: www.unc.edu/.

¹¹ Foreign Affairs. 1981. Spring. P. 916–917.

¹² Ibid. P. 928

¹³ BBC. 2002. 19 February.

¹⁴ Fisher G. H. Public diplomacy and the behavioral sciences. Bloomington: Indiana University Press, 1972. P. 4.

¹⁵ Modernization and Reform. Special Report: The State of American Diplomacy. [Электронный ресурс]. - Режим доступа: www.unc.edu/ 2000. 24.12.

¹⁶ AFSA. Statement on Ambassadors // The Foreign Service Journal. [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <http://www.afsa.org/fsj/>.

¹⁷ Equipped for the future - Managing U.S. Foreign Affairs in twentyfirst century. Henry L. Stimson Center. Washington, 1998. October.

¹⁸ Ibid.

¹⁹ West W. J. Truth Betrayed. L., 1987. P. 79.

²⁰ Galbraith P. Reinventing diplomacy, again. Studies by CSIS and Stimson criticize foreign service ways, but miss some key question // Foreign Service Journal. 1999. February. [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <http://www.afsa.org/fsj/>.

²¹ Leonard M., Alakeson V. Going public: Diplomacy for the Information Society // Foreign policy centre, supported by the British Council. L., 2000.

²² Rawnsley C. D. Media Diplomacy: Monitored Broadcasts and Foreign Policy.

DSP Discussion Papers. Leicester: Centre for Study of Diplomacy, 1995. P. 2.

²³ Walker A. A Sky full of Freedom: 60 Years of the BBC World Service. L., 1993. P. 91.

²⁴ Dickie J. Inside the Foreign Office. L., 1992. P. 229.

²⁵ Equipped for the future - Managing U.S. Foreign Affairs in twentyfirst century. Henry L. Stimson Center. Washington, 1998. October.

²⁶ Bennet W. L., Paletz D. L. Taken By Storm: The Media, Public Opinion and US Foreign Policy in the Gulf War. Chicago, 1994. P. 236.

²⁷ Ibid. P. 8.

²⁸ Kinney S. S. Developing diplomats for 2010: If not now, when? // American diplomacy. 2000. Fall. No 4.

²⁹ Baldi S. The Internet and Diplomats of the Twenty First Century: How New Information Technologies Affect the Ordinary Work of Dipomats // J. Kurbalija (ed). Modern Diplomacy. Malta, 1998. P. 260.

³⁰ Цит. по: Baldi S. Op. cit. P. 258.

³¹ Galbraith P. Op. cit.

³² Denning D. E. Hacktivism: am emerging threat to diplomacy // American Diplomacy. 2000. Spring. [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <http://www.unc.edu/depts/diplomat>.

³³ Goulding M. Globalization and the UN: New opportunities, new demands // International Relations. 1999. April. V. XIV. No 4. P. 52–62. (Goulding M. - с 1986 по 1997 г. зам. Генсека ООН, в настоящее время ректор колледжа Св. Антония).

³⁴ Цит. по: Leonard M., Alakeson V. Op. cit. P. 8.

³⁵ Зонова Т. В. Архивы Министерства иностранных дел Италии // Российская дипломатия в свете мирового исторического опыта. М., 1997.

Контрольные вопросы

1. Как вы понимаете открытость дипломатии?
2. В чем заключается сущность публичной дипломатии?
3. Какова роль НПО в публичной дипломатии?
4. Какова роль СМИ в публичной дипломатии?
5. Чем рискуют дипломаты в условиях электронной революции?

Рекомендуемая литература

Зонова Т. В. WikiLeaks - это «забавное чтение». [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <http://www.mgimo.ru/news/experts/document170884.phtml>.

Зонова Т. В. Дипломатическая специфика межкультурных аспектов коммуникации в условиях глобализации // Межкультурная коммуникация в условиях глобализации. М.: МГИМО Университет, 2009.

Зонова Т. В. Имидж России и новые требования к подготовке дипломатических кадров // Современный образ России: перспективы развития. М.: Общественная палата РФ, 2008.

Зонова Т. В. Публичная дипломатия и ее акторы. НПО - инструмент доверия или агент влияния? [Электронный ресурс]. - Режим доступа:

http://russiancouncil.ru/inner/?id_4=681. Общественная палата РФ. На пути к публичной дипломатии. 25.05.2012. [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <http://top.oprf.ru/main/7895.html>. The New Public Diplomacy / Jan Melissen, Donna Lee, Paul Sharp (eds). Palgrave Macmillan, 2007.

Глава 6 ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ДИПЛОМАТИЯ

Роль экономического фактора в истории дипломатии

Сметая пограничные барьеры, глобализация экономики привела к усложнению системы функционирования мирового рынка и перевела большое число внутренних проблем в категорию представляющих всеобщий интерес. Это ставит государства перед проблемой определения своей роли во все более взаимосвязанном мире. Дипломатическая служба, будучи отраслью государственного управления, как никогда ранее ощущает настоятельную необходимость адекватно ответить на эти вызовы.

Экономическая дипломатия стала такой областью международной деятельности, в которой взаимосвязь и переплетение экономики и политики приобрели качественно новое содержание, подчиненное задаче создания наилучших условий для участия национальной экономики в мировом хозяйстве.

Конечно, исторически дипломатия играла немаловажную роль в сфере внешних экономических отношений. Для того чтобы товары и торговцы могли свободно передвигаться по главным транспортным магистралям, государства, через которые проходили эти пути, должны были подписывать соглашения о защите торговли. В международных трактатах для процветания торговли было необходимо закрепить права и обязанности купца. Только при наличии подобных соглашений могла иметь место нормальная торговля. Таким образом, в существовании экономической дипломатии, как таковой, нет ничего принципиально нового¹.

В недавно прочитанном историками документе, датированном 1750 г. до н.э., регулировавшем статус колонии ассирийских купцов в городе Телл-Лейлан, содержатся свидетельства о развитых финансовых и правовых нормах, определявших международную торговлю своего времени. Даже в период нахождения на территории государства, воюющего с их правителем, торговцы пользовались иммунитетом².

Мы помним, что современная дипломатическая система возникла в эпоху Возрождения, в период формирования государств нового типа. С этого времени забота об экономических интересах государств и их правителей становится важной составной частью работы внешнеполитических ведомств и постоянных послов-резидентов. В основном речь идет о торговом обмене. Поэтому наиболее распространенной формой экономической дипломатии являлось продвижение товаров.

Торговые отношения между народами расширялись, позволяя говорить о своего рода экономической глобализации ante litteram.

В 1683 г. итальянский ученый Джеминиано Монтанари в своем исследовании «О природе денег» писал:

«Сношение народов между собой распространилось по всему земному шару до такой степени, что, можно сказать, весь мир сделался почти одним городом, в котором происходит непрерывная ярмарка всех товаров, где каждый человек, сидя дома, может посредством денег приобретать и наслаждаться всем, что производится землей, животными и человеческой промышленностью. Удивительное изобретение»³.

Торговая дипломатия сыграла значительную роль во Франции Людовика XIV. Истощенная частыми войнами королевская казна нуждалась в постоянном пополнении. Финансист и советник короля Жан-Батист Кольбер стал энергично развивать коммерческую дипломатию, добился немалых успехов на этом поприще и тем самым предотвратил намечавшуюся катастрофу. Промышленная революция в Европе и Северной Америке, развитие современной банковской системы, рыночная конкуренция, торговля сырьевыми товарами, инвестиционные потоки придавали экономическим проблемам государств XIX в. особую остроту. Экономическая экспансия стала рассматриваться как свидетельство национального величия. Все большее внимание уделялось проблемам колониальной торговли.

Так, Прудон, полагавший, что век политики закончился и наступил век экономики, призванной восторжествовать над политическими конфликтами и национальным соперничеством, писал в 1851 г.: «Больше нет национальности, нет отечества в политическом смысле этих слов. Политическая экономия стала королевой и правительницей нашего времени». В США многие, так же как в Европе, были уверены, что внешние сношения в основном сводятся к отношениям торговым. Ведь кораблестроители, купцы, нефтяные компании самостоятельно вступали в переговоры с иностранными государствами. Так что для государственной службы, полагали они, вполне достаточно консула, который занимался бы продвижением бизнеса. Действительно, исторически консульства возникли прежде всего для обеспечения торговых интересов. В эпоху Крестовых походов на завоеванных крестоносцами территориях Ближнего Востока у консула как выборного главы европейской колонии появляются также административные и судебные функции. В текст договора с правителем какой-либо средиземноморской страны того времени европейцы непременно включали пункт о свободе действий для коммерсантов и миссионеров, а также принцип экстерриториальности, подразумевавший неподсудность европейцев местным судам и включавший рассмотрение дел европейцев в юрисдикцию консульского суда. Начиная с XVII в. европейские государства стали считать консула государственным служащим*. И все же с течением времени становилось ясно, что мир, в котором свободная торговля могла бы покончить с политическими разногласиями, остается недостижимой мечтой либералов. В Германии выбор Бисмарка в пользу протекционизма в

* Представляется не совсем точным считать консульские учреждения прообразом дипломатической службы. Современная модель дипломатии сложилась раньше, чем современная модель консульской службы.

значительной степени способствовал росту протекционистских настроений во всей Европе. Во Франции, где фритредерское расположение духа Наполеона III было явно непопулярным, в итоге были воздвигнуты высокие тарифные барьеры, превратившие страну в заповедник жесткого протекционизма. Этим же путем пошла и Россия. К 70м годам XIX в. политические границы в Европе вполне совпали с экономическими. Область внешнеэкономических отношений все более сосредоточивалась в руках государства. Перед дипломатической службой возникали новые задачи.

Торговая и финансовая политика постепенно становится неотъемлемой составляющей профессиональной дипломатии. Министр иностранных дел Великобритании лорд Пальмерстон говорил: «Английская внешняя политика должна обеспечить право голоса во внешней политике коммерсантам». Ему вторил бельгийский министр иностранных дел: «Когда наша промышленность вплотную занимается поиском рынков сбыта, наши представители за рубежом должны прежде всего стараться проложить дорогу нашей торговле». Бисмарку, который мечтал стать дипломатом, осознающие важность экономического фактора люди порекомендовали для начала поступить на службу в администрацию Таможенного союза.

Правительственная дипломатия была призвана обеспечивать безопасность торговых путей, завоевание и удержание колоний, а также учреждение сфер влияния, заключение торговых соглашений и активную поддержку собственных предпринимателей. С помощью дипломатов создавались многочисленные торговые компании, определялись сферы влияния, договаривались о предоставлении эксклюзивных прав на эксплуатацию недр. В последней четверти века правительства охотно использовали свое влияние для оказания давления на рынки товаров и капиталов в дипломатических целях. Французский рынок, закрытый для Италии в период таможенного кризиса 1887 г., был открыт для нее вновь только после того, как в 1902 г. итальянское правительство взяло на себя обязательство соблюдать нейтралитет в случае войны между Англией и Францией.

Французская дипломатия активно продвигала инвестиции в Османской империи. Кредиторы Египта были способны оказать давление на дипломатический курс многих континентальных держав. Попытки французского посла в Константинополе навязать туркам высокий процент по займам стоили ему прозвища «мсье 12 процентов». Министр финансов Николая II Сергей Витте содержал собственного агента в Париже, когда там проходили дипломатические переговоры между Францией и Россией о предоставлении финансовых займов.

В начале XX в. Форин офис был крайне обеспокоен политико-стратегическими последствиями германских инвестиций в Турции. Поэтому он вел переговоры с Францией о создании своего рода «промышленной Антанты» с целью сдерживать продвижение Германии в этом регионе. В результате британские и французские дипломаты в Лондоне, Париже и Константинополе стали создавать консорциум бизнесменов и банкиров, призванных активно

действовать в данном регионе.

«Ко второй половине XIX в. мир был объединен экономически, как никогда прежде, - образно характеризуют этот период американские историки. - Каждый регион имел свою специализацию, был создан настоящий мировой рынок. Товары, услуги, деньги, капиталы, люди перемещались, несмотря на границы. Товары продавались по унифицированной мировой цене. Это был настоящий триумф нерегулируемого капитализма»⁴.

Отсутствие общих «правил игры» на мировых рынках вынуждало компании обращаться за помощью к правительству, располагавшему дипломатическим аппаратом, способным поддержать своих предпринимателей. Все это свидетельствовало о возрастающем влиянии государства на внешнеэкономические связи, что в свою очередь придавало дипломатии как механизму осуществления внешней политики четко выраженное экономическое измерение.

Министерства иностранных дел стали вплотную заниматься поставкой информации о зарубежных рынках и продукции, их чиновники вели переговоры о займах и тарифах. Возникла потребность в создании специальных департаментов по экономической политике. В загранпредставительствах появились атташе по торговле и коммерции. В этих условиях экономическая дипломатия приобрела особое значение*. В 1850 г. в ходе реформы внешнеполитического ведомства Сардинского королевства в нем было создано управление по коммерции и консульским делам. Эта структура в 1861 г. легла в основу министерства иностранных дел объединенной Италии. В 1865 г. Форин офис учредил коммерческий департамент. Первый коммерческий атташе появился в британском посольстве в Париже в 1880 г., затем эти должности были созданы в английских посольствах в Берлине, Константинополе, Пекине и Йокोगаме. В последней трети XIX в. Германия, создав в министерстве иностранных дел соответствующий департамент, тоже стала направлять за рубеж своих коммерческих атташе. В 1906 г. французский Кэ д'Орсе учредил корпус коммерческих атташе.

В ходе Первой мировой войны государственный контроль над экономикой усилился. Совместная деятельность союзных государств потребовала координации военного и экономического сотрудничества. В этом сотрудничестве было задействовано большое число министерств и ведомств. За рубеж направлялись многочисленные миссии, наряду с посольствами развертывали свою деятельность всевозможные агентства. Они занимались закупкой вооружений, военного обмундирования, поставками продовольствия. В воюющих странах создавались всевозможные комитеты и комиссии, координирующие этот вид внешней активности.

Война оказала немалое влияние на дипломатическую службу. Стало очевидным, что вопросы экономической дипломатии, по всей вероятности, приобретут особое значение в послевоенном мире. Глава одного из

* Многие исследователи истории предпочитают употреблять термин «торговая дипломатия», относя понятие «экономическая дипломатия» лишь к последней трети XX в.

департаментов Форин офис отмечал, что в будущем его ведомство не сможет исключить торговлю и финансы как не относящиеся к сфере его повседневной деятельности. В 1919 г. Кэ д'Орсе создал управление по коммерции и торговле, представители которого стали играть заметную роль в послевоенных переговорах по вопросам долгов и репараций. Активному участию в этом процессе британского внешнеполитического ведомства противилось казначейство, которое и впоследствии продолжало оказывать большое влияние на отношения Англии с окружающим миром.

Правда, дипломаты старой школы не сразу согласились с новой ролью проводников экономических интересов. Еще в 1879 г. британский министр иностранных дел лорд Солсбери, ярый сторонник доктрины *laissezfaire*, был озадачен новыми веяниями. Дипломаты-аристократы допускали, что дипломат должен обеспечивать лучшие условия для торговли и предпринимательства, но бегать за заказами и концессиями не входит в его обязанности. Представители «классической» дипломатии привыкли иметь дело с проблемами так называемой большой политики. Коммерческую дипломатию они рассматривали как задачу второстепенную. Накануне Первой мировой войны британское министерство торговли обратилось в Форин офис за информацией о ружейных предприятиях в Российской империи. Посол в Петербурге сэр Джордж Бьюкенен, отвечая на запрос своего министра, высокомерно заявил: он представляет при русском дворе Его Величество Короля, и в его обязанности не входят бухгалтерские подсчеты для министерства торговли⁵.

Другой английский посол утверждал, что его предшественники, поручи им заниматься торговлей, пришли бы в ужас: не логичнее было бы пригласить их поработать в торговой лавке?⁶.

Тем не менее историки дипломатии утверждают, что некоторые послы быстро поняли свою выгоду в этой системе и не брезговали заниматься финансовыми спекуляциями с целью личного обогащения.

Война привела к осознанию важности сырьевых ресурсов, прежде всего нефти, которых Европа была в значительной степени лишена. В связи с нестабильностью и дезорганизацией рынков цены на нефть то повышались, то понижались. В 1928 г. при поддержке американского и английского правительств образовалась олигополистическая группа «Семь сестер», члены которой заключили соглашение о правилах конкуренции и ценовом режиме. Вновь возникшая «нефтяная дипломатия» сосредоточилась на проблемах снабжения и контроле над ценами. Французский премьер Клемансо писал американскому президенту Вильсону: «Каждая капля нефти стоит капли крови».

Нефть стала геостратегическим сырьем. Правительства выступили в качестве акционеров нефтяных компаний, в некоторых из них они приобрели контрольный пакет акций. Большую долю ближневосточных нефтепромыслов, оставшихся от распавшейся Османской империи, получили англичане и французы. Предвосхищая возможный дефицит сырья, американцы возродили свою знаменитую доктрину «открытых дверей», первоначально послужившую

открытию китайского и японского рынков. В Европе межвоенного периода возросла роль многосторонней дипломатии. На экономической конференции под эгидой Лиги Наций европейские правительства приступили к превращению двусторонних торговых соглашений в многосторонние. Существующий и поныне Банк международных расчетов (Bank for International Settlements) занимался переводом средств, взимаемых с побежденной Германии по репарациям, и проведением в жизнь плана Юнга. Участие в работе международных институтов стало необходимым условием удачной дипломатии. Став многосторонней, экономическая дипломатия обрела второе дыхание. Юридические нормы, зафиксированные международными соглашениями, и соответствующие международные механизмы создали солидный фундамент для экономической дипломатии.

Экономическая дипломатия как фактор многосторонней дипломатии

Вторая мировая война уничтожила существовавший экономический порядок. После 1945 г. с особой остротой встала проблема восстановления всей мировой экономики, разрушенной в большей степени, чем после Первой мировой войны. На валютно-финансовой конференции 1944 г. в Бреттон-Вудсе было принято решение о создании новых экономических и финансовых институтов. Международный валютный фонд (International Monetary Fund) преследовал цель содействовать межгосударственному валютному сотрудничеству, урегулированию валютно-расчетных отношений между странами, поддержанию равновесия платежных балансов стран-членов и регулированию курса валюты. Международный банк реконструкции и развития (International Bank for Reconstruction and Development) в качестве кредитного института обеспечивал проведение в жизнь плана Маршалла. В 1947 г. было подписано Генеральное соглашение о тарифах и торговле (ГАТТ), направленное на либерализацию обмена. В основу создания ГАТТ был положен принцип отказа от дискриминации, что означало возвращение к концепции наиболее благоприятствуемой нации. На постоянной основе стала функционировать конференция ООН по торговле и развитию.

Воспоминания о кризисе 1929 г. породили доверие к государственному вмешательству «антициклического» характера, заключавшееся в перераспределении доходов и в повышении эффективности регулирования экономики на основе спроса (эти теории в первые послевоенные десятилетия были развиты последователями Кейнса). В русле произошедшей после Второй мировой войны деколонизации активизировалась дипломатия развивающихся стран. В 1963 г. образовалась «Группа 77» (сейчас более 130) развивающихся стран. В 1988 г. была создана «Группа 15», получившая название «G15». Она должна была стать инициатором дискуссий и развития сотрудничества между Севером и Югом и оппонентом «Большой семерки».

В 1994 г. ГАТТ превратилось во Всемирную торговую организацию (World Trade Organization), на все континенты распространила свою деятельность также Организация экономического сотрудничества и развития (Organization for

Economic Development and Cooperation).

В связи с процессами глобализации^{*} эти организации эволюционируют в направлении универсальности - в отношении как состава, так и повестки дня. Создается сеть обязательств, в которой каждый участник связан с остальными, партнеры берут на себя взаимные обязательства подчиняться совместно выработанным правилам.

Это отличает сегодняшнее положение дел от обычного двустороннего обмена. Государства поставлены в жесткие рамки в области международной торговли: они не могут предпринимать односторонние действия, не предусмотренные соглашением, не могут прибегать к риторике, прямым санкциям, не могут отказаться от выполнения обязательств, ссылаясь на то, что кто-то другой их не выполняет. Любопытно, что в финансовых организациях, в частности, в Международном валютном фонде, принята так называемая взвешенная система принятия решений. В этих организациях число голосов, предоставляемых государствам, разнится в зависимости от принятых в организациях критериев. При голосовании учитывается размер финансового вклада в деятельность самой организации, соответственно каждое государство имеет количество голосов, пропорциональное его взносу. Международные экономические организации как институт экономической дипломатии, призванный отслеживать ситуацию в экономическом положении различных стран и вырабатывать соответствующую стратегию, выполняют те задачи, с которыми национальные дипломатические структуры справиться не могут. Действительно, в хитросплетениях инвестиционной политики «национальный интерес» ассоциируется не столько с демонстрацией государственного суверенитета, сколько с возможностью доказать свою состоятельность в условиях возросшей конкурентности рынков. «Завоевание рынков сегодня гораздо важнее защиты территории»⁷.

Электронные системы ведут к исчезновению национальных бирж. Спутниковое телевидение делает невозможным контроль со стороны национального законодательства. Иностранные банки проникают на национальные территории. Чем сложнее становится общество, тем острее необходимость правил, законов, эффективного управления и справедливого правосудия.

В этих условиях государство вынуждено заниматься созданием благоприятных таможенных, налоговых, правовых и других нормативных условий для экспортеров, продвигать их интересы на мировых рынках, оказывать информационно-консультативную помощь. Глобализация заставляет правительства предлагать все более конкурентные условия для иностранных инвестиций, создавая при этом льготную обстановку не только своим, но и иностранным производителям⁸.

^{*} Ряд исследователей, особенно французских, бельгийских, немецких, настаивают на различии терминов «глобализация», понимаемом как распространение параметров американской экономической системы, и «мондиализация», отражающем возросшую взаимозависимость в многополярном мире.

Начиная с 1980х годов большой популярностью стала пользоваться доктрина неолиберализма, направленная на ограничение государственного вмешательства теми рамками, которые необходимы для эффективного функционирования рынков. В русле политики дерегуляции, обладавшей в каждой отдельной стране своими национальными особенностями, были предприняты усилия, направленные на либерализацию финансовых потоков*.

Это повлияло на всю мировую экономику и стало одной из главных определяющих экономической дипломатии.

Появилось осознание того, что экономическая дипломатия должна заниматься глобальными проблемами и что ее целью является организация устойчивого экономического роста. Это, конечно, выходит за рамки политики одной только страны. Экономическая дипломатия не может более игнорировать все более тесную взаимосвязь внешней и внутренней политики.

Предметом международных переговоров стало заключение конвенций об избежании двойного налогообложения, организация борьбы с коррупцией, достижение соглашений о защите инвестиций, об охране интеллектуальной собственности и т.п. В условиях возрастающей конкуренции экономика отдельных стран и их законодательная база оказались под мощным давлением. Ситуация усугубляется тем, что, несмотря на вовлечение в экономическое взаимодействие все большего числа стран, самые важные решения по-прежнему принимаются небольшим числом держав, образующих неформальные группы, которые не получили формального международного статуса. Заседания этих групп обычно проходят при закрытых дверях, а просачивающиеся в масс-медиа сведения о содержании переговоров недоступны общественности в силу их чрезвычайно специализированного характера.

Это:

- «Группа пяти» (США, Япония, Германия, Франция и Великобритания);
- «Группа семи» (пять плюс Канада и Италия);
- «Группа восьми» (семь плюс Россия);
- «Группа десяти» (семь плюс Бельгия, Нидерланды и Швеция);
- «Группа двадцати» (включает развитые и развивающиеся страны);
- «рабочая группа 3» (объединяет директоров казначейств и заместителей управляющих центральных банков «десятки», оказывает большое влияние на подготовку работ «восьмерки»).

* Ги Каррон де Ла Каррьер проводит различие между французским *dérégulation* и английским *deregulation*, понимая первое как заслон протекционизму, восстановление здоровой конкуренции и содействие экономическому росту, а второе — как устранение всех правил в пользу неограниченной свободы действия стихийных экономических сил. (См.: Carron de La Carrière G. *La diplomatie économique. Le diplomate et le marché*. Paris, 1998.)

Дипломатия государств должна способствовать совершенствованию этой архитектуры, которая еще не приобрела своих окончательных очертаний. Специалисты в области экономики должны также объяснить, что кроется за зашифрованными текстами для посвященных, и попытаться убедить общественное мнение в правильности или ошибочности принятых решений. Государствам предстоит также налаживать связи с дипломатическими институтами, которые в конечном счете появятся и у этих неформальных объединений.

Сейчас практически нет ни одного сектора в той или иной сфере экономической активности, который не имел бы своей международной организации. Эти организации можно подразделить на пять видов (классификация Ги Карон де Ла Каррьер).

1. Форумы, способствующие проведению периодических встреч, обмену информацией и опытом, средства вмешательства которых ограничены. Это ОЭСР, ФАО, УНКТАД (Конференция ООН по торговле и развитию).

2. Институты, обладающие четко выраженными целями и значительными средствами. ВТО, МВФ, МБРР, различные банки развития, фонды с автономным статусом - Организация ООН по продовольствию и сельскому хозяйству.

3. Поставщики услуг, исполнительные агентства - Международное агентство по атомной энергии, Международный расчетный банк.

4. Узкоспециализированные организации - Международная организация стандартов.

5. Трудно классифицируемые организации ЕС, поскольку они являются инструментом интеграции, сочетающим выработку общей политики с исполнительными, законодательными, судебными функциями. ЕС не является внешней организацией по отношению к своим членам, как это характерно для других международных организаций.

Перечисленные организации образуют новое пространство приложения сил экономической дипломатии. Экономика занимает все большее место и в области безопасности государств. Мощь страны отныне напрямую зависит от уровня ВВП и конкурентоспособности ее товаров на мировых рынках. Экономическая дипломатия, конечно, это не вся дипломатия, но дипломатия не может больше игнорировать экономические проблемы и не заниматься ими.

Акторы экономической дипломатии

В этом контексте является весьма удачным определение современной экономической дипломатии, данное отечественным исследователем В. Д. Щетининым. По его мнению, она представляет собой сплав всех слагаемых международных отношений и дипломатии. В том числе экономических и социальных, правовых, военных и разведывательных механизмов управления обществом, его международными и экономическими активами, а также иностранными активами, допущенными в национальную экономику.

Мировая экономика получила в свое распоряжение более разнообразный инструментарий в виде нетарифных барьеров, правил конкуренции, валютного паритета, налоговой гармонизации и конвергенции экономических систем. Все это создавало основу для экономической дипломатии стратегического характера. В то же время экономическая дипломатия становится предметом занятий не только профессиональных дипломатов. В силу разнообразия и сложности современной экономики решение задач экономической дипломатии осуществляется различными институтами. Кроме государственных - министерств иностранных дел, министерств экономики и финансов, министерств обороны, сельского хозяйства, промышленности, телекоммуникаций и т.д. - в этом задействованы и новые акторы: местные власти, региональные объединения, неправительственные организации, промышленные и торговые объединения, фирмы и отдельные бизнесмены. Появление новых акторов обусловлено легкостью коммуникаций и передвижений, желанием политиков и предпринимателей самим оценивать обстановку и действовать в обход бюрократических структур. Создается впечатление, что экономическая дипломатия как бы выходит за рамки классического определения дипломатии.

Следует учитывать также, что современная тематика экономической дипломатии требует глубоких специальных знаний. Особое значение приобретает постоянный переговорный процесс, который нуждается в переговорщиках, обладающих опытом финансирования проектов, разбирающихся в вопросах тарифов, таможенных тонкостях, проблемах преодоления нетарифных барьеров. Для России, например, представляет особую важность подготовка квалифицированных переговорщиков для операций в рамках ВТО. Тематика экономической дипломатии предполагает также компетентное владение наукой валютно-кредитных отношений, знание налогового законодательства, методов поддержки сельскохозяйственного производства, мер по охране окружающей среды и прочее. Специалисты нужны и для руководства самим процессом переговоров.

Сегодня экономическая дипломатия часто ставит цели, выходящие за рамки традиционной внешней политики, то есть за пределы компетенции министерства иностранных дел. Постепенно грани между внутренней и внешней политикой становятся все более условными. Такие действия, как интернационализация предприятия или привлечение инвестиций, являются акциями международного плана, они не носят двустороннего характера, не связаны с политикой, проводимой в отношении того или иного государства или международной организации. Именно поэтому министерства экономического профиля все чаще выходят на международную арену, а в число внутренних структурных подразделений включаются структуры, отвечающие за решение международных вопросов.

Государства не только не устраниются, но все более активно используют свои возможности в деле продвижения национального бизнеса. Так, в сентябре 1993 г. президент Соединенных Штатов Клинтон разработал концепцию

национальной стратегии экспорта (National Export Strategy). Речь шла о поддержке предприятий в достижении ими объема экспорта в 1200 млрд долл. в 2000 г. по сравнению с 618 млрд в 1982 г.

С этой целью в Департаменте торговли был создан своего рода центр поддержки стратегических направлений (advocacy network), а также оперативный центр (war room), где группа около 20 человек обеспечивала постоянное слежение за ходом реализации проектов и в нужный момент вводила в действие необходимые механизмы поддержки.

Государство активно присутствует в области гарантий и финансирования, по-прежнему получают государственные субсидии, например, экспортеры сельскохозяйственной продукции, поощряются поиски рынков сбыта. Однако меняется сам вид гарантий и финансирования крупных проектов: наблюдается переход от простой продажи оборудования через контракты под ключ (то есть монтаж, запуск) и контракты под рынок (коммерциализация продукта) к контрактам типа Build. Operate. Transfer.

При применении системы «В.О.Т.» поставщик обязуется в течение некоторого времени управлять поставленным предприятием, а затем по истечении оговоренного срока передает его покупателю.

Известно мнение, что возросшая роль государственной экономической дипломатии во многом объясняется тем, что положение в сегодняшнем мире напоминает ситуацию конца XIX в., когда «экономический порядок отличался чрезвычайной неустойчивостью, положение многих людей было предельно уязвимым, регионы соперничали с регионами, а человек с человеком»⁹.

Действительно, процесс экономической глобализации на фоне дерегуляции 1980х годов способствовал возникновению такого мирового порядка, в котором еще не выработаны общие для всех «правила игры», согласующиеся с потребностями многократно ускоренного современными технологиями процесса глобализации. Многие фирмы и компании, оказавшись в своеобразных «рыночных джунглях», стали жертвами отсутствия должного регулирующего механизма.

«Не забывайте: торговля - это война, - предупреждал министр внешней торговли Бельгии Пьер Шевалье. - В мировой торговле всё используется ради завоевания или сохранения своей доли рынка»¹⁰.

Фирмы, пытаясь выжить в высококонкурентной среде, стремятся заручиться поддержкой со стороны собственных правительств. Правительства идут навстречу, оказывая дипломатическую поддержку национальному бизнесу. Иногда по политическим соображениям государство предостерегает фирмы от заключения того или иного контракта.

Так, в Германии около 10% всех предполагаемых сделок наталкивается на отпор политического характера. Примером тому может служить судьба экспортной сделки по поставкам в Турцию танков «Леопард2». В 2000 г. Совет федеральной торговли одобрил это соглашение. Мнение Совета, поддержанное министрами экономики, обороны и самим канцлером перевесило возражения министра иностранных дел и министра экономического сотрудничества и

развития, выступивших против этого контракта. В итоге отпор со стороны руководства правящих партий положил конец переговорам с турецким правительством. Дело в том, что положение с правами человека в этой стране было признано необходимым формальным условием предоставления экспортной лицензии¹¹.

«Трудовые ресурсы и территория, - утверждает американский ученый Д. Роткопф, - остаются в рамках государственных границ и требуют, чтобы государство продолжало существовать для обслуживания их интересов там, где рынок не может этого сделать»¹².

Основываясь на практике международных экономических отношений, значительная часть исследователей современной экономической дипломатии сходится во мнении, что пока только государство может защитить корпоративные интересы национального бизнеса на международных переговорах по вопросам торговли, капиталовложений и доступа на рынки. Американский экономист Э. Капштейн утверждает:

«Решающее слово в заключении соглашений по таким вопросам, как авиаперевозки, открытие банка, права на продажу страховок, принадлежит не представителям корпораций, а дипломатам и чиновникам»¹³.

Центральные правительства, стремясь поставить бизнес своей страны в равноправное положение с иностранными конкурентами, уделяют большое внимание проблемам ограничения стоимости и финансового риска экспортных операций. Национальные кредитные компании страхуют риск экспорта, импорта и внешних инвестиций. Все в большей мере для целей экономической дипломатии используются государственные визиты. Причем нередко экономические соображения берут верх над принципами. В 1978 г. румынский диктатор Чаушеску нанес государственный визит в Лондон. Королева была явно не расположена его принимать, однако премьер Кэллаган убедил ее, что продажа Румынии самолетов и оружия оправдывает вынужденное гостеприимство. В 1978 г. Чаушеску отправился с государственным визитом в Париж. Тогда это совпало с намечавшимися торговыми сделками одной французской компьютерной компании и автомобильного концерна с румынами. Французский президент назвал этот визит «неизбежным стихийным бедствием»¹⁴.

В настоящее время министр иностранных дел, премьер или даже глава государства выезжает за границу в сопровождении целой свиты руководителей предприятий и высших менеджеров. Визит становится поводом для подписания контрактов, иногда это происходит с помпой в присутствии официальных лиц, выступающих как бы в качестве покровителей сделки. Нет числа сопроводительным письмам и телефонным звонкам. Президент Франции Жак Ширак, выступая по телевидению год спустя после его избрания на этот пост, заявил, что он оценивает в 120 млрд франков контракты, заключенные благодаря его личному вмешательству.

В свое время Билл Клинтон без колебаний направил личное послание королю Саудовской Аравии, желая убедить его в необходимости отдать предпочтение в своих закупках «Боингу», а не европейскому «Аэробусу». В другой раз президент США даже пригрозил торговой войной в случае, если

Комиссия ЕС осудит слияние «Боинга» и «Мак-Донелл Дугласа». В марте 1995 г. телекоммуникационная группа AT&T пыталась заручиться поддержкой американского правительства в своих разногласиях с Европейским банком реконструкции и развития, который исключил ее из двух проектов, в тендере на которые она участвовала¹⁵.

Вообще предприниматели охотно прибегают к помощи правительств с тем, чтобы те содействовали им в заключении выгодных контрактов. Именно в этом контексте появилась на свет концепция так называемого «дипломатического треугольника» - правительство-фирма, фирма-фирма и традиционная межправительственная дипломатия.

«Правительства должны вести переговоры не только с правительствами, но и с фирмами и предпринимателями, а фирмы имеют дело и с правительствами, и друг с другом. Природа соперничества между государствами изменилась, теперь макроэкономический менеджмент и промышленная политика стали столь же, если не более важными, чем традиционная внешняя политика. Дипломатия стала транснациональной»¹⁶.

Тем не менее и сегодня, как уже это было в эпоху Просвещения, раздаются голоса о ненужности государственной экономической дипломатии в условиях мирового рынка.

Сторонники современных неолиберальных теорий делают упор на глобальную торговлю и финансовые отношения, а также другие виды экономического влияния, которые изменяют или обуславливают поведение «исчезающих» государств. Глобализация, по их мнению, вывела экономику за рамки государственных границ и привела к образованию экономических корпораций, которые не совпадают с политическими границами и не могут выражать интересы только одного государства¹⁷.

О желании избежать вмешательства государственных структур в коммерческие сделки заявляют и некоторые представители частного бизнеса. Так, фон Пирер, глава германского Азиатско-Тихоокеанского комитета, утверждает:

«В Германии - не плановая экономика. Кто должен проводить маркетинг для нашей экономики? Конечно, каждый предприниматель сам для себя и самостоятельно. Государство не может отобрать у него эту прерогативу. Кстати, я считаю, что введенный федеральным правительством термин «политическая поддержка» (politische Flankierung) - это как раз то, что американцы в открытую называют политическим давлением»¹⁸.

Перед лицом экономической глобализации министерства иностранных дел теряют свою монополию контроля над внешними сношениями. На международную арену выходят новые государственные акторы в лице министерств экономики, финансов, сельского хозяйства, телекоммуникаций, промышленности и т.д. Ими предприняты организационные реформы, созданы новые отделы по международным связям. Можно утверждать, что диапазон деятельности этих ведомств в области экономической дипломатии не только не сузился, а напротив, приобрел еще больший размах. На повестку дня встают вопросы выработки правил операций в сфере интеллектуальной собственности, в решении проблем демпинга, создания и преодоления нетарифных барьеров, обеспечения стабильности международной финансовой и экономической

системы, выработки стандартов пищевых продуктов и лекарств. Различные государственные ведомства устанавливают прочные связи со своими коллегами за рубежом, о многом договариваются по телефону, поддерживают факсимильную и электронную переписку, проводят консультации со своими иностранными коллегами, обмениваются информацией, иной раз инициируют прямые переговоры. При этом чиновники внешнеполитического ведомства не всегда оказываются в курсе дела. Во многих странах дипломаты все чаще жалуются на то, что их не информируют вовремя, ставят перед свершившимся фактом. Они указывают на опасность сделок корпоративного плана, скорость и простота которых не всегда в состоянии компенсировать вероятные потери для других отраслей национальной экономики.

В поисках большей эффективности управления повсеместно проводятся реформы бюрократического аппарата. Например, в Канаде и Австралии произошло слияние министерства иностранных дел и министерства внешней торговли. В результате реформы в обеих странах появилось министерство внешних сношений и торговли. Бывший генеральный секретарь австралийского министерства иностранных дел отметил, что главная цель процедуры слияния состояла в «снижении затрат на межминистерские согласования и повышении эффективности, достижимой лишь в рамках единой управленческой структуры»¹⁹.

Попытка подобной реформы была предпринята и в СССР, когда в конце 1991 г. вместо министерства иностранных дел и министерства внешней торговли было создано министерство внешних сношений. Для более эффективной координации внешнеэкономической деятельности обычно создаются межминистерские комитеты, куда, как правило, входят представители министерства иностранных дел, министерства экономики и министерства финансов, иногда это могут быть и другие министерства, имеющие выход на мировой рынок. Конечно, в ходе работ такого рода комитетов обсуждаются обычно лишь наиболее значимые проекты, например, вопросы, связанные с торговлей оружием и ядерными материалами. Комитеты занимаются также выработкой соответствующих нормативных положений, регулирующих заключение экспортных контрактов. Каждое из министерств при принятии важного решения располагает правом вето, после чего процесс согласования и достижения консенсуса продолжается. В целом наиболее значимыми являются следующие направления, которым внешнеполитические ведомства в ближайшем будущем станут уделять первостепенное внимание:

- разработка всеобъемлющих и концептуально аргументированных программ экспорта;
- повышение уровня координации между различными институтами, задействованными в реализации экспортно-импортных программ;
- обеспечение отдельным предприятиям и фирмам быстрого доступа к необходимой информации;
- продвижение экспорта малых и средних предприятий;

- совершенствование сотрудничества между бизнесом и политиками;
- обмен персоналом между ведомствами иностранных дел и фирмами.

Не случайно исследование обстоятельств, в которых правительство и фирмы взаимно заинтересованы друг в друге, породило теорию так называемой дипломатии-катализатора. Официальная дипломатия при этом становится своего рода катализатором в отношениях между экономическими акторами.

Особую группу акторов экономической дипломатии составляют представители мира бизнеса. Как указывалось, они охотно прибегают к использованию государственного влияния и к защите со стороны государственных структур. Организация английского бизнеса British Trade International имеет офисы более чем в 200 британских дипломатических представительствах, располагая штатом в 2 тыс. служащих. В тесном контакте с Форин офис и Британским советом развивает свою деятельность за рубежом ассоциация английских дизайнеров Design council, пропагандируя за границей британский творческий потенциал. Успешно функционируют организации коммерческого туризма, 43 офиса ВТА расположились в 37 странах мира. В то же время коммерсанты и предприниматели склонны создавать собственную сеть контактов. Об этом свидетельствует, в частности, объем коммерческих сделок английских предпринимателей с предпринимателями из континентальных стран ЕС, явно превосходящий рамки внешнеторговых операций, планируемых английским правительством.

Наконец, бизнесмены могут выступать в качестве фактических агентов внешнеэкономической политики. Например, некоторые предпринимательские ассоциации оказали значительное давление на свои правительства, призывая их выступить против односторонних решений США, принявших закон Хельмса-Бертон и закон Амато-Джилмана*. Одним из видов экономической дипломатии стала заграничная сеть торговых палат. Развитию торговли способствует также организация двусторонних совместных комиссий, в которые входят дипломаты и представители бизнеса обеих стран. Их внимание чаще всего сосредоточено на выработке четких правовых основ двусторонних экономических отношений. В то же время многие не скрывают своей озабоченности возросшей ролью транснациональных корпораций, деятельность которых все чаще выходит за рамки контроля. «Можно убедиться в том, - с тревогой констатирует бельгийский исследователь Р. Кулсет, - что появилась опасность (и примеров тому очень много) подчинения экономической дипломатии транснациональному корпоративному планированию»²⁰.

* Закон принят в 1996 г., он уполномочил американские суды наказывать иностранных инвесторов, которые покупают на Кубе имущество, экспроприированное в ходе национализации. Закон вводил применение санкций и к странам, обвиняемым в поддержке международного терроризма, под угрозой санкций оказались те зарубежные компании, которые вложили более 40 млн долл. в нефтехимическую промышленность Ирана и Ливии.

Эта опасность ставит на повестку дня вопрос о создании механизмов, регулирующих финансовые и товарные потоки. Бывший заместитель Генерального секретаря ООН М. Гулдинг с тревогой отмечал: «Надо следить за тем, чтобы избыток товаров не перегрузил национальную экономику и национальную культуру и не оставил граждан в худшем состоянии по сравнению с прежним».

Сегодня мы сталкиваемся еще с одной проблемой. Как известно, одна из основных и традиционных задач экономической дипломатии - оказывать содействие деятельности за рубежом своих предприятий и продвижению своей продукции. Однако в настоящее время многие предприятия имеют смешанный характер, а их продукция - еще более смешанное происхождение. Поощряя в данном случае деятельность своего производителя, дипломатическая служба способствует также развитию иностранных партнеров своего производителя. Крупные промышленные проекты тоже, как правило, осуществляются международными консорциумами. Предприятия, находящиеся в одной стране, могут принадлежать к разным промышленным группам. Например, около 20% германской продукции производится за рубежом. Таким образом, предприятия действуют в сфере мировой экономики, где государственную принадлежность трудно установить и, следовательно, не так просто однозначно определить интересы той или иной страны.

Сеть предприятий нового типа не вписывается в рамки традиционной экономической дипломатии. Поэтому многие старые механизмы экономической дипломатии нуждаются в обновлении.

Известный французский дипломат и ученый Ги Каррон де Ла Каррьер предлагает классифицировать экономическую дипломатию как макроэкономическую и микроэкономическую.

В макроэкономической дипломатии акторы несут ответственность за переговоры на дипломатическом уровне, вести которые они уполномочены правительством своей страны. Иными словами - макроэкономическая дипломатия применяется в сфере стратегических направлений государственной политики. Микроэкономическая дипломатия необходима в условиях рыночной конкуренции. В ее инструментарий входят установление прямых контактов с предпринимателями и адресная поддержка бизнеса, при том что акторы не принимают участия в переговорах стратегического характера.

Экономическое направление в деятельности дипломатических ведомств и представительств

Дипломатические службы всех стран пытаются адекватно реагировать на вызовы времени. В США еще в начале 1930х годов президент Гувер настоял на предоставлении высших дипломатических должностей небольшой группе бизнес-экспертов, с которыми он поддерживал контакты в свою бытность министром торговли. Затем эта практика прекратилась, и лишь в 1970х годах американские дипломаты, специализирующиеся на торговых вопросах,

получили равные права с теми, кто работал на политическом направлении. В середине 1980х годов в Государственном департаменте США было создано управление по делам экономики и бизнеса, состоящее из 20 отделов. Благодаря активному участию Госдепартамента в продвижении американского бизнеса в настоящее время почти четвертая часть всех прибылей американских компаний за рубежом обеспечивается при помощи тех или иных звеньев дипломатической системы. Однако связь дипломатии с бизнесом, как правило, не афишируется²¹.

В целом координация внешнеэкономической деятельности в США осуществляется Департаментом торговли. Свою политику он проводит через созданный в 1993 г. Координационный комитет для поощрения торговли (Trade Promotion Coordinating Committee), объединяющий под своей властью четыре крупнейших агентства по продвижению экспорта и инвестиций, а также небольшой по количеству служащих, но близкий к президенту Национальный экономический совет (National Economic Council).

В области экономической политики авторитет президента чрезвычайно высок. По конституции именно он, вступая в должность, назначает весь основной персонал департаментов и агентств, обеспечивая тем самым политическое единообразие кадрового состава. Поэтому министр торговли или назначенный президентом посол, имеющий поручение вести важные переговоры, пользуется таким влиянием и таким весомым авторитетом, которому коллеги в других странах могут лишь позавидовать. Роль Конгресса также чрезвычайно велика. Согласно конституции Конгрессу надлежит регулировать торговлю с иностранными государствами. Таким образом, в руках Конгресса находятся инструменты эффективного воздействия на внешнеэкономическую деятельность, и он жестко контролирует ее благодаря полномочиям в области проведения расследований и определения бюджетной политики. Вследствие этого администрация располагает тем объемом власти, который делегирован ей Конгрессом.

Между Конгрессом, администрацией и правительством постоянно идет активное согласование, в котором принимают участие различные лобби. Правда, с некоторых пор частный сектор настаивает на дальнейшем расширении своего присутствия в государственных структурах, курирующих экспорт, и в последнее время его доля в менеджменте экспортно-импортных операций заметно возросла. Когда наконец согласие бывает достигнуто, в игру вступает Госдепартамент. Он руководит переговорным процессом, а другие ведомства ограничиваются поставкой необходимой документации.

Примечательно, как день ото дня американская экономическая дипломатия становится все более наступательной. Так, первостепенной обязанностью американского посла считается «сделать все возможное для устранения законодательных положений в стране пребывания, препятствующих продвижению американского бизнеса на рынки этой страны»²².

В докладе известного американского дипломата В. Хэрропа, подготовленном по заказу «Рэнд Корпорэйшн» в качестве рекомендаций

новому президенту, содержалось предложение учредить трехсторонний форум - Госдепартамент, Конгресс, представители делового мира. Форум призван:

а) обсуждать проблемы бизнеса применительно к специфическим условиям различных стран и рынков;

б) более эффективно отстаивать интересы американского бизнеса;

в) выявлять отличия в потребностях крупного, малого и среднего бизнеса.

Государственному департаменту рекомендовали улучшить работу по продвижению экспорта, что стало теперь основной задачей американской внешней политики. Обсуждалось также предложение, предусматривающее стажировку дипломатов на частных фирмах и определение тарифа за пользование услугами государственных структур²³.

В начале второго десятилетия XXI в. руководители Госдепартамента призывают использовать все инструменты экономической дипломатии для ответа на вызовы. Это означает, с одной стороны, поощрять инновации, утверждать открытость, прозрачность и свободу экономики во всем мире, а с другой - способствовать оживлению экономики в самих США. Неслучайно, Бюро экономики и бизнеса Госдепа включает подразделение, совмещающее анализ проблем бизнеса и публичной дипломатии²⁴.

В крупных посольствах США на постоянной основе работают группы, в чью компетенцию входят вопросы экономики, финансов и государственного финансирования. Эти группы занимаются вопросами сельского хозяйства, промышленности, занятости. Все большую остроту приобретают проблемы борьбы с наркоторговлей и отмыванием денег. Политическое содержание большинства решаемых ими проблем требует внимательного отношения со стороны посла. Глава группы по экономике обычно имеет ранг посланника, его собеседниками, как правило, являются представители государственной власти. Карьерные дипломаты, работающие в указанных группах, предварительно проходят соответствующую стажировку. В последнее время состав групп все чаще пополняется специалистами, направленными другими ведомствами. Например, финансовыми советниками обычно являются чиновники Казначейства. Во многих посольствах работают представители зарубежной сельскохозяйственной службы (Foreign Agricultural Service), оказывающие помощь и поддержку экспортерам сельскохозяйственной и лесной продукции. В небольших посольствах политические и экономические вопросы решаются силами одной объединенной группы. Заметное число специалистов работает на основе трудового соглашения. Как правило, их приглашают из числа местных граждан.

Коммерческие отделы американских посольств имеют двойное подчинение - как Государственному департаменту, так и Американской и зарубежной коммерческой службе (US and Foreign Commercial Service).

В последнее время в ряде городов, особенно там, где были упразднены консульства, практикуется открытие так называемых Американских присутствий (American Presence Post).

Их задача также состоит прежде всего в содействии бизнесу. В последние

годы Фонд публичной дипломатии финансировал 150 инновационных проектов, осуществляемых американскими посольствами. В Великобритании Форин офис разделяет ответственность с Казначейством и Департаментом торговли и промышленности в финансовых и валютных вопросах. Указанный департамент обладает широкими полномочиями в области промышленности, внешней торговли, конкуренции, энергетики и страхования. Межминистерские комитеты, работающие под председательством одного из членов личного кабинета премьер-министра, играют роль центра, уполномоченного принимать решения. Личный кабинет премьера находится в непосредственном подчинении министра, однако не зависит от политической принадлежности главы правительства и носит сугубо административный характер. Процесс межминистерского согласования, таким образом, происходит на административном, а не на политическом уровне. В соответствии со своим предназначением комитеты координируют европейское направление, курируют внешнюю торговлю, программы в поддержку развития и т.д.

Определение основного направления внешнеэкономической деятельности находится в компетенции Генерального управления торговли и экспорта (Trade Policy and Export Promotion). Управление разрабатывает внешнеторговую стратегию и способствует продвижению экспорта. Оперативная деятельность в этом направлении осуществляется Объединенным экспортным директором (Joint Export Directorate), подчиняющимся двум министрам - министру иностранных дел и министру торговли.

В последнее время заметен рост числа агентов министерства торговли, командированных на работу в коммерческие отделы посольств. Причем состав этих отделов примерно на $\frac{3}{4}$ формируется из числа местных специалистов, работающих на основе трудового соглашения. Однако и карьерные дипломаты стремятся устроиться в эти отделы. Ведь одним из условий при назначении дипломата на должность посла является наличие опыта работы на коммерческом направлении. Большое внимание проблемам экономической дипломатии было уделено на прошедшей в 2000 г. в Великобритании конференции «Партнеры по экспорту». В выступлениях участники конференции подчеркивали, что давно прошли те времена, когда Форин офис мог стоять в стороне, воздерживаясь от содействия национальному бизнесу. Именно это направление сегодня находится в центре внимания. Здесь задействовано 34% дипломатического состава заграничных представительств, 25% бюджета Форин офис выделено на реализацию целей экономической дипломатии.

Тем не менее руководство английской дипломатией до сих пор с недоверием относится к привлечению в дипломатическое ведомство «аутсайдеров» и направлению в посольства представителей бизнеса, призванных в течение определенного времени работать над осуществлением коммерческих проектов. Благодаря целому ряду соглашений с фирмами-производителями перед представителями частного сектора открывается возможность долгосрочных командировок для работы в коммерческих группах

посольств.

Координация внешней экономической политики в Германии обладает чрезвычайно сложной структурой. Проблемы макроэкономической политики, кредитно-финансовых отношений и поддержание связей с международными финансовыми институтами находятся прежде всего в сфере полномочий министерства финансов. Заметную роль в этом играет также министерство экономики. Вопросы политики поддержки развития и сотрудничества полностью делегированы министерству по делам сотрудничества. Экономические и промышленные вопросы находятся в компетенции министерства экономики и промышленности. Активную роль в международной политике играет и министерство сельского хозяйства.

Министерство иностранных дел ограничивается определением основных политических направлений. На этом фоне возникает необходимость проведения постоянных консультаций и нахождения консенсуса в соответствии с управленческим принципом федеральной администрации. Процесс принятия решений в области внешнеэкономической деятельности достаточно сложный. Бундесканцлер не обладает достаточной властью для решения спорных вопросов. Вследствие этого решения могут быть приняты только коллективно кабинетом министров. Органы координации и арбитража, сравнимые с теми, которые существуют во Франции или Великобритании, в Германии отсутствуют. Коалиционный характер правительства придает процессу согласования еще более запутанный характер. Форумом, призванным решать вопросы согласования путем сопоставления позиций, является конференция госсекретарей. Речь идет о собрании высоких чиновников, не имеющих ранга министра, но уполномоченных замещать своих министров на самом высоком уровне, включая заседания Совета министров. Именно этим чиновникам принадлежит заслуга эффективного стимулирующего воздействия на государственные службы, так как они могут выполнять весьма важные функции арбитража.

Микроэкономическая дипломатия, оказывающая прямое содействие бизнесу, в Германии воплощается в жизнь прежде всего благодаря деятельности торговых палат (АНК).

Для выполнения своих функций они получают государственные субсидии. Сбором и распространением информации занимается Федеральное бюро информации по вопросам внешней торговли (BFAI).

Это бюро тоже получает субсидии и содержит сеть своих корреспондентов за рубежом. Названные организации, будучи юридически самостоятельными, не поддерживают никаких особых связей с посольствами, которые в свою очередь также не вмешиваются в их дела. Однако по месту пребывания центрального аппарата периодически проводятся круглые столы с участием представителей этих организаций и профессиональных дипломатов. Цель этих мероприятий состоит в выработке глобальной стратегии продвижения германского бизнеса.

Вплоть до 1998 г. продвижение внешнеэкономических связей Германии

находилось в компетенции обычного Экономического департамента министерства иностранных дел. В его малочисленный состав входили глава департамента, заместитель, три молодых дипломата и два чиновника, не имеющих дипломатического ранга. Департамент занимался всеми аспектами торговых отношений, координацией деятельности федеральных земель, иностранными инвестициями, гарантиями инвестиций, страхованием экспортного кредита, торговыми ярмарками и выставками. В его задачу входило также установление тесного контакта с группами интересов и зарубежными торговыми палатами. В 1998 г. в качестве составной части общей реформы министерства внутри Экономического департамента была учреждена рабочая группа (Arbeitsstab), в задачу которой входит политическое сопровождение торговых делегаций, поддержка различных региональных предпринимательских инициатив, создание имиджа Германии как страны, привлекательной для инвесторов. Именно эта группа поддерживает прямые контакты с германскими посольствами. Немецкие советники по финансовым вопросам всегда являются чиновниками центрального банка, что нечасто бывает в посольствах других стран.

В связи с интенсификацией экономического направления работы возрастает число дипломатов, занятых на этом направлении. Так, раньше в министерстве иностранных дел Германии приблизительно лишь треть дипломатов была привлечена к решению вопросов экономического характера. За последнее десятилетие это число значительно возросло²⁵.

Национальный бизнес теперь представлен в посольствах в Токио, Пекине и Мехико. Некоторые вакансии закреплены за Конфедерацией германской промышленности. Конечно, и другие группы интересов, такие как Германская федерация промышленности и торговли (Deutscher Industrie und Handelstag, DIHT), стремятся добиться подобных назначений. Практикуются краткосрочные (трех, шести и девятимесечные) стажировки дипломатов на частных фирмах перед выездом в командировку за границу. За время стажировки дипломатам, как правило, удается установить необходимые контакты и создать представление о региональной стратегии отдельных компаний.

В создании информационных структур немецкого бизнеса ключевую роль играет Германская промышленная торгово-ярмарочная ассоциация. В тесном сотрудничестве с министерством иностранных дел, министерством экономики и министерством сельского хозяйства ассоциация организует участие германских компаний в престижных выставках, способствуя привлечению инвестиций. Уделяя особое внимание развивающимся рынкам, федеральное правительство пошло также по пути учреждения новых центров торговли и промышленности в Сингапуре, Шанхае, Пекине и Джакарте. В настоящее время подобные центры создаются в странах Латинской Америки, Африки и Дальнего Востока.

Практика ротации кадров министерства с представителями крупнейших предприятий с государственным участием, а также с представителями частного

бизнеса в последнее время получила распространение и во Франции. Опыт работы, полученный дипломатами в таких ведущих французских корпорациях, как, например, «Рено», «Карден», «Эйр Франс», помогает им выработать более отчетливое представление об экономических интересах страны за рубежом. Правда, программы обмена не всегда открывают ее участникам доступ к детальным данным о рыночных структурах, финансовых сделках или экспортных возможностях отдельных отраслей национальной промышленности.

Во Франции министерство иностранных дел проявляет заметное рвение, опасаясь потери контроля над внешнеэкономической деятельностью и, как следствие, элиминирования из процесса принятия решений. В случае возникновения разногласий между министерством иностранных дел, министерством экономики и министерством финансов вопрос передается на рассмотрение главе правительства или президенту.

Максимальным образом министерство иностранных дел задействовано в деле координации политики в отношении проблем ЕС и ОЭСР. Кэ д'Орсе неизменно участвует в работе Генерального секретариата межминистерского комитета по вопросам европейского экономического сотрудничества (SGCI), подчиненного главе правительства и руководимого членом правительства, как правило, опытным карьерным дипломатом.

Во французских посольствах существует два рода групп, занятых вопросами экономической политики. Практически повсеместно учреждены так называемые «посты экономической экспансии» (Post d'Expansion Économique, PEE). Во главе их - дипломаты в ранге посланника или советника.

РЕЕ курируют вопросы экономики, торговли, промышленности, сельского хозяйства, сферы услуг, международной торговли. Они призваны оказывать поддержку предпринимателям и нести ответственность за экономическую работу посольства, в штате которого они состоят. Свои агентства за рубежом имеет Управление по внешнеэкономическим связям министерства экономики. В 15 крупных посольствах существуют агентства по финансовым вопросам, связанные с министерством экономики и финансов. Во главе агентства стоит посланник или советник по финансовым вопросам, занимающийся кредитно-финансовыми вопросами, а также макроэкономическим анализом. В шести странах РЕЕ и агентство по финансовым вопросам слились в Единую экономическую и финансовую миссию (MEF).

Иногда в число представителей агентства включаются специалисты министерства сельского хозяйства, Французского центра по внешней торговле и Банка Франции. Таким образом, в круг задач посла входят вопросы координации деятельности этих направлений.

В 1994 г. под председательством руководителей министерства иностранных дел был создан межминистерский комитет по вопросам использования государственных средств за рубежом (CIMEE).

Комитет анализирует методы управления, контролирует кадровые вопросы и финансовые ресурсы, предоставляемые заинтересованными министерствами

для работы за рубежом, и вырабатывает соответствующие рекомендации. Для привлечения иностранных предпринимателей и создания благоприятных условий размещения их предприятий на территории Франции создана Делегация по иностранным инвестициям. Делегация проводит свои заседания в министерстве экономики и финансов. Во главе ее стоит посол по особым поручениям. Основными партнерами Делегации являются предприятия, банки и различные инвесторы. В 2012 г. в целях «синхронизации» политики Франции с глобальным развитием было решено поставить во главе так называемых «Команд по экономике» (*Équipe de France économique*), созданных в ведущих странах мира, французского посла.

В Италии до последнего времени министерство иностранных дел, расположенное в палаццо Фарнезина, играло главенствующую роль во внешнеэкономической политике. Ничто из области международной экономики не выходило за рамки его компетенции (исключением, как и повсюду, были лишь финансовые проблемы и отношения с международными финансовыми организациями, чем занималось Казначейство, поддерживаемое Банком Италии). Фарнезина являлась головной организацией в деле оказания помощи развитию, внешней торговли, европейской интеграции. Фарнезина выполняла функции органа межминистерской координации, стараясь оставить за другими министерствами, и особенно за министерством внешней торговли, сугубо технические вопросы. Позиция министерства иностранных дел основывалась на его бесспорно высоком престиже и квалифицированном персонале.

Большую роль в этом играли многочисленные дипломатические советники, сотрудники министерства, приставленные практически ко всем министрам и президенту республики. Эти дипломатические советники, действующие во всех органах центральной государственной администрации, обеспечивают эффективную координацию деятельности госаппарата с министерством иностранных дел и поддерживают ежедневную связь с посольствами. Таким образом, ничего не происходит без ведома министерства иностранных дел и без его санкции.

Италия входит в число стран, делегирующих поддержку предпринимательства государственным институтам, чьи экономические представительства работают вне рамок посольства. Речь идет об Институте внешней торговли (ICE), который не подчиняется непосредственно посольству и персонал которого не пользуется дипломатическим статусом. По всему миру функционирует 105 офисов этого института. Проблемами экономических связей занимаются также 66 торговых палат.

Посольство соответственно не имеет советника по торговле и занимается лишь глобальными вопросами экономических отношений, их политическими аспектами и, в исключительных случаях, может предпринять тот или иной официальный демарш. Советник по финансовым вопросам, как правило, является рядовым чиновником эмиссионного института, важные финансовые вопросы общегосударственного значения находятся в ведении экономического советника или специально присланного из Рима чиновника. В общем, число

советников по финансовым вопросам не так уж и велико, их редко бывает более десяти.

В результате реформы 2000 г. был принят закон, предполагающий усиление экономического направления в деятельности итальянской дипломатии. Однако, судя по всему, Фарнезине предстоит дальнейшее радикальное реформирование в ходе реформы, начатой в 2011 г. В начале 2002 г. правительство заявило о необходимости придания работе зарубежных представительств экономического направления в качестве главенствующего. Предполагалось также направлять послами не карьерных дипломатов, как это было до сих пор, а видных промышленников, финансистов и бизнесменов. Кстати, намерение перенять американскую систему назначений подвергается наибольшей критике в дипломатических кругах Италии. Многие указывают на то, что и в самих Соединенных Штатах эта система вызывает крайне негативную реакцию. Правительство намерено также создать в каждой области Италии координационный центр, призванный решать все проблемы, связанные с внешнеэкономической деятельностью предприятий. Областные координационные центры будут соединены с офисами «Окно в Италию», создаваемыми в различных странах мира. Первые восемь таких офисов были открыты, в частности, в России, уже в 2002 г.

Ситуация в Испании во многом напоминает французскую. Компетенция министерства финансов и экономики распространяется на финансовые вопросы, а также на вопросы, связанные с деятельностью международных финансовых институтов и ВТО. министерство иностранных дел курирует вопросы поддержки развития. Систематическая координация экономической деятельности как на внутреннем, так и на внешнем рынках осуществляется в рамках комиссии по экономическим вопросам, которая собирает свои совещания еженедельно накануне заседания Совета министров. Экономическими и торговыми группами за рубежом руководят советники, имеющие связи и опыт работы в таком элитарном подразделении государственной службы, как «Экономика и коммерция государства» (*Técnicos comerciales y economistas del Estado*), входящем в структуру министерства экономики и финансов. В крупных посольствах они работают бок о бок с финансовыми советниками, а также советниками по промышленности или сельскому хозяйству, являющимися представителями своих собственных министерств. В международных организациях обычно представлены многие испанские министерства. Но во главе этих представительств, как правило, находится дипломат-чиновник министерства иностранных дел.

В Бельгии еще в 1948 г. был создан Институт внешней торговли, объединивший представителей частного сектора и правительства. Задача этого института заключалась в информировании бельгийских экспортеров о таможенных правилах, квотах и регулировании импорта в близлежащих странах. В 1950х годах в ходе либерализации мировой торговли институт перешел к непосредственному продвижению экспорта и привлечению иностранных инвестиций. Для этого по всему миру были учреждены его

миссии и создана сеть коммерческих агентств. В условиях развернувшихся процессов приватизации государственные чиновники опасаются частичной приватизации и самого Института внешней торговли. Действительно, со все возрастающей настойчивостью крупный бизнес продвигает своих ставленников на руководящие посты в институте, в частности, на пост генерального директора. В 1997 г. в Брюсселе был создан координационный комитет, объединивший представителей регионов, федерального правительства и частного сектора.

В Португалии торговый советник назначается министром иностранных дел по предложению министра внешней торговли. Сам торговый советник входит в состав посольства, однако возглавляемый им Институт внешней торговли Португалии (ICER) функционирует вне посольства.

Продвижение экспорта остается одной из постоянных и существенных задач любого посольства. Какие задачи для достижения этой цели ставят перед своими представительствами внешнеполитические ведомства? Представляется возможным сформулировать общие для большинства посольств задачи.

- Сбор информации об экономической ситуации в стране пребывания для обеспечения крупных проектов и заключения различных торговых контрактов; анализ экспортной конкурентоспособности аккредитуемой страны; создание и пополнение банка данных о текущем состоянии мировой экономики и торговли; выявление потенциального политического и социального риска, чреватого негативными последствиями для деловых отношений со страной пребывания; разработка необходимых стандартов для экспортных компаний, желающих выйти на данный рынок.
- Практические и детальные исследования конкурентных условий, связанных с осуществлением особых проектов, в которых задействованы национальные банки аккредитуемой стороны. Иногда такие исследования проводятся по отдельному запросу как со стороны частного бизнеса, так и со стороны различных центральных ведомств и региональных властей.
- Практические услуги своим бизнесменам, заключающиеся в политическом содействии на местном министерском уровне или на уровне глав государств; привлечение заинтересованных в сотрудничестве частных компаний и содействие установлению ими контактов с соответствующими компаниями своей страны.
- Рекламное продвижение процветающих предприятий с использованием разнообразных форм PR– организация приемов и брифингов (по случаю подписания контракта, открытия предприятия, посещения фирмы), издание информационных бюллетеней, опубликование статей в местной прессе, выступление по телевидению, интервью. Своевременная сигнализация местному бизнесу о приезде в страну влиятельных журналистов.

- Стимулирование национального коммерческого присутствия в стране аккредитации, например, в форме учреждения бизнес-клуба или торговой палаты. Это подразумевает также контакты с соотечественниками, проживающими в стране аккредитации, которые проявляют особый деловой интерес к своей родине.

В последнее время акторы экономической дипломатии ввели в практику еще один вид деятельности на международной арене. Экономические департаменты различных министерств регулярно проводят тематические конференции. На них приглашаются представители центральных и региональных властей, профсоюзов, бизнеса. Темой таких конференций являются вопросы экспорта, страхования, особенностей различных секторов мирового рынка. Большой популярностью пользуются консульские конференции. Часто они проводятся за границей, в том регионе, который в настоящий момент представляет наибольший интерес для торговых сделок. Европейские страны провели такого рода конференции в Маниле вскоре после того, как разразился финансовый кризис. В работе конференций приняли участие дипломатические, консульские, экономические и торговые представители соответствующих стран, работающие в Юго-Восточной Азии.

Услуги, предоставляемые бизнесменам посольствами вплоть до 1980х годов, в большинстве стран были бесплатными. Их рассматривали как государственные услуги, стоящие на страже национальных интересов, стимулирующих экспорт. Более того, экспортирующее предприятие пользовалось различными льготами и субсидиями, чтобы его деятельность на мировом рынке не превышала внутреннего риска.

К 1980м годам внутренний рынок оказался в столь же конкурентной среде, что и внешний. Это привело к возникновению системы платных услуг в области экономической дипломатии. Например, во Франции такие платные услуги бизнесменам оказывают посты экономической экспансии (РЕЕ). В основном к услугам экономических советников обращаются мелкие и средние предприятия. Например, список операторов на данном сегменте рынка обходится фирме или предприятию примерно в 15 долл. Бесплатными остаются лишь консультационные услуги по ориентированию и установлению первых контактов. Как считает Ги Каррон де Ла Каррьер, введение платных услуг дисциплинировало предприятия, в то же время и дипломатические службы стали более ответственно подходить к своим задачам.

Конечно, деятельность дипломатов на экономическом направлении имеет свои пределы. Работающий на мировом рынке крупный бизнес, как правило, не нуждается в посредничестве посольства. Он хорошо оснащен и имеет свои собственные международные службы. Действительно, представительства компании «Шелл» в Нигерии или «БП Амоко» в Колумбии, «Оксфам» в Эфиопии и Судане по своему размеру и численности персонала значительно превосходят дипломатические представительства.

Необходимый опыт работы сумели приобрести и многие средние и малые

предприятия и фирмы, действующие в определенном сегменте рынка. Действуя в условиях благоприятной конъюнктуры, они предпочитают работать напрямую со своими зарубежными партнерами. Лишь в моменты кризиса они идут за содействием в соответствующие ведомства и посольства. Самостоятельно действуют на мировой арене и транснациональные корпорации. Немалые проблемы создает возникший избыток информации. Торговый советник посольства более не является единственным поставщиком информационного материала. Неуклонно возрастает число центров документации, разнообразные информационные бизнес-бюллетени можно получить как в стране, так и за ее пределами. В любой точке земного шара можно обратиться к услугам электронного банка данных.

Вследствие фрагментации рынков, все более определенной специализации товаров появляется спрос на исключительно разнообразную и сложную информацию. Например, нужна информация не просто о рынке готового платья, а конкретно о рынке одежды для детей, причем не для всех детей, а только детей определенного возраста. Сбор подобной информации требует особого маркетинга, осуществление которого отнимает много времени. Торговый советник посольства, как правило, таким временем не располагает. Появляется все большее число институтов, которые предоставляют услуги предпринимателям. Наряду с торговыми палатами и банком данных существует разветвленная сеть контор, предоставляющих консультации в области менеджмента, маркетинга, экспорта, инвестиций, налогообложения, законодательства, коммуникаций, продвижения товаров, организации выставок и т.д. Перед торговым советником у них есть преимущество высокой специализации. Активное участие государственных внешнеполитических структур в экономической дипломатии ставит на повестку дня и такой острый вопрос, как коррупция. Подкуп иностранных чиновников становится довольно распространенной практикой. Коррупция распространяется и по линии прямых связей между представителями бизнеса и дипломатами. Правда, посольствам менее развитых стран официальные отчисления от посредничества при сделках позволяют пополнять довольно скудный бюджет.

Тем не менее не подлежит сомнению, что только компетентный и знающий страну дипломат как никто иной в состоянии выбрать из моря информационного материала необходимые и достоверные сведения, тщательно отсортировав данные, отделить подлинные от сомнительных, уловить именно то, что нужно в данном конкретном случае.

Непревзойденная роль посольства заключается в разветвленности имеющихся у дипломатов контактов. Причем речь идет о контактах на весьма высоком уровне. Широкие возможности государственных представителей за рубежом помогают им осуществлять лоббирование и выходить на необходимый уровень в решении того или иного вопроса. Эти уникальные возможности охотно используются бизнесменами для своей непосредственной выгоды. Ведь никто не откажет послу в организации встречи с каким-нибудь государственным деятелем, членом парламента, менеджером шоу-бизнеса,

ученым, опинионмейкером, просто влиятельными людьми. Посольство неизменно располагает сведениями об этих людях и их возможностях.

Посольства собирают подробные досье, содержащие данные о том, что следует знать, прежде чем выходить на рынок данной страны, какой набор документов следует подготовить. Экономическая группа обеспечивает представителей бизнеса информацией о деловой активности, справочным материалом о правовых нормах и налоговом законодательстве, списком необходимых адресов. Большой интерес представляют информационные бюллетени, аналитические справки об экономической ситуации в данной стране, а также более специализированные материалы, касающиеся того или иного сектора производства и рынка. Посольство в состоянии помочь организовать группы по изучению конкретной ситуации, добиться тестирования продукции, наладить отслеживание начальных этапов ее эксплуатации, а также более долгосрочный мониторинг. Дипломатические службы большинства стран в настоящее время предприняли значительные усилия, чтобы поставить свои услуги на высокий профессиональный уровень, отвечающий требованиям современного рынка.

Это требует повышения квалификации кадров для работы как в центральном аппарате, так и в зарубежных представительствах. Британским дипломатам вменено в обязанность пройти курсы менеджмента. Молодые германские дипломаты в течение четырех недель проходят подготовку по проблемам международной торговли и финансов. За этим следует двухнедельный семинар, в ходе которого проигрываются модели лоббирования национального бизнеса за рубежом. Для участия в работе семинара приглашаются высококвалифицированные специалисты-практики. Начинающие дипломаты также проходят две трехнедельные стажировки в наиболее солидных немецких фирмах. Таким образом, экономическая дипломатия становится сферой деятельности, занимающей особое внимание дипломатов, и в то же время она выходит далеко за рамки профессиональной дипломатической службы.

Можно утверждать, что экономическая дипломатия сформировала свой особый универсум, в котором происходят многосторонние форумы и действуют различные институты, регулирующие функционирование современной мировой экономики. Экономическая дипломатия задает свой ритм, определяет пространство своей деятельности и свою проблематику.

Появляются все новые и новые признаки взаимозависимости. Возрастает товарообмен, расширяется рынок услуг, инвестиций, поток капиталов намного превышает поток продукции. Внешнеторговые операции, товарообмен и инвестиции отличаются широкой географией, охватывающей весь мир. На смену международному разделению труда с четким распределением ролей между крупными категориями производителей пришло огромное разнообразие специализированной продукции. Сметая пограничные барьеры, глобализация экономики привела к усложнению системы функционирования мирового рынка и

перевела большое число внутренних проблем в категорию, представляющих общий интерес. В рамках экономической дипломатии возрастающее значение приобретает энергетическая дипломатия.

Вмешательство международных институтов во внутренние дела государств стало фактом, который существенно и порой весьма болезненно влияет на трансформацию национальных экономических систем. В этих новых условиях обеспечение эффективного функционирования экономики своей страны в условиях мирового рынка становится одной из первостепенных задач дипломатической деятельности. От дипломатов, работающих на этом направлении, требуется, помимо общих знаний в области мировой экономики и международных экономических отношений, усвоение узкоспециализированных программ по экономической дипломатии, энергетической дипломатии, правовому обеспечению внешнеэкономической деятельности, международному бизнесу и деловому администрированию.

Примечания

¹ Cohen R. Reflection on the New Global Diplomacy: Statecraft 2500 BC to 2000 AD // J. Melissen (ed). Innovation in Diplomatic Practice. L., 1997. P. 6.

² Щетинин В. Д. Экономическая дипломатия. М., 2000. С. 5.

³ Цит. по: Маркс К. К критике политической экономии // К. Маркс, Ф. Энгельс. Соч. Т. 13. С. 134.

⁴ Palmer R. R., Colton J., Kramer L. A History of the Modern world. N.Y., 1995. P. 603.

⁵ Langhorne R. History and evolution of diplomacy // Kurbalija J (ed). Modern diplomacy. Malta, 1998. P. 148–149.

⁶ Цит. по: Щетинин В. Д. Указ.соч. С. 226.

⁷ Financial Times. 1993. 22 November. P. 3

⁸ Dunning J. H. A new multinational government partnership? // Atlantic Outlook. 1993. 30 July. P. 7.

⁹ Palmer R. R., Colton J. Op. cit. P. 603.

¹⁰ State Secretary for Foreign Trade Pierre Chevalier. Knack, 1999. 13 October.

¹¹ Walzerbach G. Coordination in Context. Ashgate: Aldershot, 1998. P. 146.

¹² Rothkopf D. J. The ultimate lagging indicator // Foreign Affairs. 1998. January-February.

¹³ Kapstein E. B. We are us: the myth of the multinational // The National Interest. 1991–1992. Winter. P. 56.

¹⁴ Behr E. Kiss the Hand You Cannot Bite: the rise and fall of the Ceausescu. L., 1991. P. 188–189.

¹⁵ Marsh P. AT&T seeks Washington's weight in tender row // Financial Times. 1995. 6 March.

¹⁶ Strange S. States, firms and diplomacy // International Affairs. 1992. No 68 (1). P. 1–2, 14.

¹⁷ Tarzi Shah M. The role of norms and regimes in world affairs: a Grotian perspective // International Relations. 1998. V. XIV. No 3. December. P. 71–84.

¹⁸ Die Reformen in Asien sind vielfach nicht tiefgreifend genug // Frankfurter Allgemeine Zeitung. 2000. 20 September. №. 219. P. 18.

¹⁹ Harris S. The amalgamation of the department of foreign affairs and trade // Occasional Paper. Australian Institute of International Affairs. Melbourne, 1989. P. 23.

²⁰ Coolsaet R. Trade is war: Belgium's economic diplomacy in the age of globalization. DSP Discussion Papers. Leicester: Centre of the Study of Diplomacy, 2000.

²¹ Chomsky N. Human rights and American foreign policy. Nottingham, 1978. P. 24.

²² Lee D. Globalisation and diplomatic practice: export promotion strategies in the UK // Paper presented at the BISA Annual conference. Manchester, 1999. December.

²³ Harrop William C. The infrastructure of American Diplomacy // American Diplomacy. [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <http://www.unc.edu/2000.15.09>.

²⁴ Exploring Public and diplomacy / Columbia University Report, 2012.

²⁵ Auswärtiges Amt. Aausserwirtschaftsforderung der Bundesregierung. [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <http://www.auswaertigesamt/2000.18.07>.

Контрольные вопросы

1. Как вы понимаете термин «макроэкономическая дипломатия»?
2. Что такое «микроэкономическая дипломатия»?
3. Что такое энергетическая дипломатия?
4. Какова роль профессиональной дипломатии в деле продвижения национального бизнеса?

Рекомендуемая литература

Астахов В. Д. Дипломатическое сопровождение национального бизнеса. М.: МГИМОУниверситет, 2010.

Ги Каррон де Ла Каррьер. Экономическая дипломатия. Дипломат и рынок / Пер. с франц. М.: РОССПЭН, 2003.

Жизнин С. З. Энергетическая дипломатия России. М.: Ист Брук, 2005.

Зонова Т. В. Экономическая дипломатия // Внешнеэкономические связи. 2005. № 6; 2006. № 1.

Щетинин В. Д. Экономическая дипломатия. М.: Международные отношения, 2001. Экономическая дипломатия. [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <http://www.mid.ru/bdomp/sitemap.nsf/kartaflat/03.02.02>.

Coolsaet R. Trade is war: Belgium's economic diplomacy in the age of globalization. DSP Discussion Papers. Leicester: Centre of the Study of Diplomacy, 2000.

Глава 7 ДИПЛОМАТИЯ В УСЛОВИЯХ ЕВРОПЕЙСКОЙ ИНТЕГРАЦИИ И РЕГИОНАЛИЗАЦИИ

Внешнеполитический механизм Европейского союза

Процесс евроинтеграции является одним из наиболее примечательных свидетельств тектонических сдвигов в области международных отношений. Наиболее красноречивым примером изменений, происходящих в традиционной дипломатии, является трансформация внешнеполитического механизма и дипломатических структур в странах–членах Европейского союза (ЕС), ибо Европейский союз – пока единственное в мире объединение, достигшее столь высокого уровня интеграции. 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 межъевропейские отношения развиваются не на основе дипломатии, а на основе демократии¹.

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%. Подписанный в Маастрихте в 1992 г. «Договор о Европейском союзе» ставит цель утверждения его идентичности на международной арене, прежде всего благодаря проведению общей внешней политики и политики безопасности. Последующие договоры намечали такое развитие ЕС, которое в будущем обеспечит ему роль эффективного и уверенного дипломатического актора. Совместные действия и общие позиции стали самым важным нововведением Маастрихта. Предполагалось, что совместные действия осуществляются в особых ситуациях, требующих оперативного реагирования ЕС, тогда как общие позиции определяют подход ЕС к проблемам географического или тематического плана. В свою очередь выражалась надежда, что именно сотрудничество призвано стимулировать страны на выработку адекватного общего подхода к проблеме. Национальная политика должна по возможности соответствовать общим позициям, разработанным ЕС. В «Повестке дня 2000» подчеркивается, что европейскому экономическому потенциалу должна соответствовать новая внешняя политика. Был сделан следующий вывод: в условиях взаимозависимости и возрастания роли транснациональных факторов необходимо выйти за рамки традиционного видения международных отношений. Документы ЕС, обсуждавшиеся в Маастрихте, Амстердаме, Кёльне, Ницце, Лиссабоне, неизменно подчеркивают необходимость достижения единства в вопросах международной политики. Перед Евросоюзом поставлена цель «говорить одним голосом». Это означает, что ЕС может выражать единое мнение по международным проблемам, отстаивать общую позицию в международных организациях и на

международных конференциях, вести переговоры с государствами и международными организациями в целях заключения международных договоров. Подразумевается, что страны-члены оказывают активную солидарную поддержку общей внешней политике и политике безопасности, стремятся координировать свой внешнеполитический курс с общими позициями ЕС, выступают с общих позиций на международных форумах и в обязательном порядке информируют не представленные в этих организациях страны ЕС о ходе обсуждения интересующих их вопросов.

Поскольку Европейский союз как единое целое ведет переговоры с государствами и международными организациями и выступает стороной, заключающей международные договоры, неизбежно вставал вопрос о правосубъектности Европейского союза. Однако в течение долгого времени договоренности о признании правосубъектности ЕС в качестве юридического лица достигнуто не было. Договор, подписанный в Ницце в 2001 г., по мнению многих исследователей, содержал еще более противоречивые формулировки, поскольку в отсутствие положения о правосубъектности фиксировал возможность одобрять международные соглашения квалифицированным большинством, даже если кто-то из членов ЕС голосовал против.

В 2002 г. Европейский конвент^{*} включил в проект Конституции ЕС положение о Европейском союзе как едином правопреемнике Европейских сообществ, правосубъектность которых была определена в учредительных документах 1950х годов. Наконец, Лиссабонский договор (2007) окончательно утвердил положение о Европейском союзе как едином юридическом лице, обладающем правосубъектностью на мировой арене.

Конечно, данное положение не исключает права каждого государства-члена на самостоятельную внешнюю политику. Именно в этом вопросе и наблюдается максимальная напряженность в принятии совместных решений. Многие обозреватели полагают - эффективность интеграционной дипломатии снижается в связи с тем, что европейские внешнеполитические акторы оказываются в двойственном положении. Ведь министры иностранных дел и подчиненные им дипломаты по своей природе являются национальными акторами. Однако в течение ограниченного времени они действуют как акторы Общей внешней политики и политики безопасности (ОВППБ) (Common Foreign and Security Policy). В самом деле, дипломаты и политики третьих стран не всегда могут четко представить себе различие между ролью министра как представителя своего государства и его ролью как представителя интересов ЕС.

Значительным шагом на пути к совершенствованию институтов внешнеполитической деятельности Сообщества явилось положение Амстердамского договора (1997) о создании новой должности Высокого представителя по вопросам ОВППБ^{**}. На эту должность был назначен Хавьер

^{*} Европейский конвент, названный по примеру Филадельфийского конвента 1787 г., принявшего Конституцию США, был сформирован в 2001 г. для разработки проекта европейской конституции.

^{**} Общая внешняя политика и политика безопасности располагает в основном стандартным традиционным дипломатическим инструментарием реализации внешней политики: это декларации,

Солана (с 1999го по 2009 г.)^{*}. Он участвовал в формулировании, выработке и проведении в жизнь принятых решений. От имени Совета он вел диалог с третьими странами, оказывал содействие другим институтам Сообщества, вовлеченным во внешнеполитическую деятельность. Учитывая ротацию глав Совета, именно Солана обеспечивал преемственность в деятельности этого органа.

В последние годы в научный оборот введен термин «евродипломатия», подразумевающий появление на международной арене своего рода новой европейской «политики», иначе говоря - децентрализованного и многоуровневого института по согласованию и проведению общей политики. Европейский союз, конечно, не является «супергосударством», но как интеграционное объединение претендует на проведение общего внешнеполитического курса. Таким образом, формируется ряд различных уровней выработки внешнеполитического курса (policymaking) и принятия решений (decisionmaking). Структуры, задействованные в разработке и реализации внешней политики Европейского союза, представлены следующим образом:

- Европейский совет (European Council) занимает ключевые позиции в области выработки принципов и стратегических направлений внешней политики Союза. Именно на его проходящих два раза в полгода саммитах определяется общая стратегия стран-членов ЕС и принимаются рекомендации по заключению международных соглашений^{**}. Европейский совет 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.
- Совет Европейского союза (Council of the European Union) (его формируют министры стран-членов) в соответствии со стратегическими установками Европейского совета и по предложению Комиссии принимает решения, проводит акции и определяет позицию ЕС, а также выступает с заявлениями.
- Европейская комиссия (European Commission), своего рода «правительство» ЕС, в соответствии с Маастрихтом значительно расширила свои полномочия в области внешних сношений. Представители Комиссии принимают активное участие на всех

дипломатические демарши, визиты на высоком уровне, встречи, участие в международных конференциях, направление наблюдателей, переговорный процесс.

^{*} Назначение на эту должность бывшего Генерального секретаря НАТО Хавьера Соланы подчеркивало все большее значение, которое придавалось вопросам военной интеграции. Институт Общей внешней политики трансформировался в институт Общей внешней политики, политики безопасности и обороны.

^{**} Нынешний председатель Европейского совета Херман Ван Ромпёй, бывший премьер Бельгии, заявил о намерении проводить саммиты гораздо чаще.

этапах выработки инициатив ОВППБ в целях их координации с экономической и торговой политикой ЕС, а также деятельностью в области содействия развитию. Право законодательной инициативы и контроль над бюджетом в значительной степени облегчают задачу. Комиссия полномочна представлять на рассмотрение Совета министров вопросы, связанные с внешней политикой и политикой безопасности, и выдвигать соответствующие предложения.

- Европейский парламент (European Parliament) через парламентский Комитет по международным делам способствует разработке внешнеполитических акций ЕС. Парламентарии вотируют принятие в ЕС новых членов и заключение ряда международных соглашений. Высокий представитель регулярно информирует парламент о развитии ОВППБ. Парламентарии могут давать рекомендации по этим вопросам как Высокому представителю, так и Совету. В компетенции парламента - вопросы бюджетного финансирования внешней политики. Парламент формирует парламентские делегации для поддержания отношений с парламентами третьих стран. С парламентами стран, ассоциированных с ЕС, или стран-кандидатов создаются совместные межпарламентские комитеты.
- Совет по иностранным делам (Foreign Affairs Council), учрежденный в 2009 г. в рамках Совета Европейского союза, играет особую роль в разработке внешнеполитических акций. В его заседаниях принимают участие министры иностранных дел, министры по делам Евросоюза, министры обороны, развития и торговли.
- Председатель Европейского совета (President of the European Council) в рамках своих полномочий представляет Европейский союз на международной арене и является активным актором европейской дипломатии. В соответствии с Лиссабонским договором (2007) он избирается на два с половиной года и может быть однократно переизбран на такой же срок. Введение должности постоянного председателя Европейского совета, помимо прочего, дало возможность избежать ситуации, при которой какая-либо малая страна вследствие полугодовой ротации станет представлять общее направление внешней политики ЕС.
- Высокий представитель Союза по иностранным делам и политике безопасности (High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy)* возглавляет внешнеполитическое направление деятельности ЕС и является главным координатором и

* В соответствии с Лиссабонским договором в результате объединения поста Высокого представителя по общей внешней политике и политике безопасности (учрежденного Амстердамским договором 1997 г.) и поста члена Европейской комиссии, отвечающего за внешние сношения и европейскую политику соседства, появилась должность Высокого представителя Союза по иностранным делам и политике безопасности. К тому же статус Высокого представителя (им стала баронесса Кэтрин Эштон) был повышен до вице-президента Комиссии. Эштон также председательствует в Совете по международным делам и возглавляет Европейское оборонное агентство.

представителем ОВППБ. Высокий представитель от имени Союза налаживает диалог с третьими странами, в международных организациях и на международных конференциях разъясняет позицию Союза. Он также возглавляет учрежденную в Лиссабоне Европейскую службу внешних действий (European External Actions Service).

На сегодняшний день общая внешняя политика вырабатывается прежде всего путем межправительственного согласования. В то же время воздействие интеграционных процессов неуклонно возрастает. В соответствии с Лиссабонским договором произошло дальнейшее смещение центра тяжести в решении многих экономических, социальных и политических вопросов с национального на общеевропейский уровень. В том числе Общая внешняя политика и политика безопасности после упразднения трех «столпов»^{*} становится направлением, сферу компетенции в котором страны-члены ЕС делят с интеграционными структурами (shared competence).

Иными словами, принадлежащая Евросоюзу компетенция в этой области не исключает возможности проведения странами-членами собственной внешней политики. Однако декларации по вопросам ОВППБ делаются теперь не от имени «Европейского сообщества и государств-членов», как это было прежде, а от имени Европейского союза. Изменилось и название делегаций. Раньше они именовались делегациями Комиссии, теперь речь идет о делегациях Европейского союза. Правда, официальный титул главы делегации - не «посол Европейского союза», а лишь «глава делегации Европейского союза, посол».

Несмотря на стремление к интеграции, позиции стран-членов временами расходятся как по вопросам политики ЕС, так и по вопросам структуры европейской и глобальной безопасности. Достаточно напомнить особые позиции Франции и Германии по поводу событий в Ираке, Греции - по вопросу о Кипре, расхождения между Великобританией и Испанией по проблеме Гибралтара. Положение усугубилось в связи с вхождением в ЕС стран Восточной Европы. Новые разногласия выявились в связи с провозглашением независимости Косово. В 2012 г. по разному проголосовали в ГА ООН члены ЕС по вопросу о приеме Палестины в ООН в качестве страны-наблюдателя.

В результате ЕС довольно часто оказывается не в состоянии незамедлительно реагировать на неожиданные кризисные ситуации и брать на себя ответственность за их урегулирование. Амстердамский договор открывал определенную возможность более эффективного процесса принятия решений квалифицированным и даже простым большинством голосов (ст. 23). Тем не менее на практике ЕС по многим вопросам по-прежнему придерживается правила единогласия ввиду стремления стран-членов сохранить контроль над

^{*} ОВППБ принадлежала ко второму «столпу», где речь шла в основном о межгосударственном согласовании.

национальной внешней политикой, а также исходя из экономических и финансовых интересов. Еще один способ избежать коллизии - это так называемое конструктивное воздержание от голосования. Решение принимается, но не голосовавшая сторона выступает с формальной мотивацией своего несогласия, освобождаясь от обязанности выполнять принятое решение.

Планы дальнейшей интеграции предполагают серьезные изменения в системе голосования. Предусматривается введение так называемого двойного большинства, что позволит считать решение принятым, если за него проголосуют 55% стран-членов, представляющих не менее 65% населения ЕС. Правда, проект решения будет заблокирован, если хотя бы четыре страны выступят против него. В любом случае это станет еще одним шагом на пути ограничения суверенитета стран-членов и усиления наднационального характера ЕС. Лиссабонский договор предусматривает также возможность «усиленного сотрудничества» (enhanced cooperation)* по проблемам обороны.

Дипломатические институты Европейского союза

Общеввропейские представительства появились более пятидесяти лет назад. Начало было положено открытием представительств Европейского объединения угля и стали (ЕОУС). В США сначала появилось информационное бюро, которое издавало бюллетень «Наша цель - федеральное правительство Европы», в 1954 г. бюро превратилось в представительство. В 1972 г. делегация Комиссии стала первым представительством Европейских сообществ в США. Она была аккредитована в Вашингтоне и в соответствии с принятым Конгрессом законом обрела полный дипломатический статус. Объединяющаяся Европа практиковала и пассивную дипломатию. В 1952 г. при ЕОУС открывается английское бюро по связям, вскоре и США учреждают свое представительство. В 1956 г. в Брюсселе получает аккредитацию британская миссия.

Первые представительства ЕС были фактически небольшими офисами, можно сказать, что они представляли не все Сообщество, а скорее лишь один из департаментов Комиссии, который занимался внешними сношениями. Перелом наступает в 1973 г. в связи со вступлением в ЕС Великобритании и подписанием в 1975 г. Ломейской конвенции с сорока шестью развивающимися государствами. В этой Конвенции представитель ЕС именуется главой делегации, а его назначение и аккредитация происходят с соблюдением общепринятых дипломатических процедур. К 1980 г. в мире насчитывается 50 делегаций, наделенных функциями дипломатического представительства. В последующие годы открывается в среднем по пять новых европейских представительств в год. К началу 1990х в восьмидесяти делегациях численность дипломатического персонала достигла 440 сотрудников, а работающих по контракту местных жителей насчитывалось почти 1500

* Enhanced cooperation предполагает более интенсивную интеграцию в различных направлениях политики ЕС, причем в ней должны участвовать не менее девяти стран.

человек².

Представительства ЕС также вовлечены в переговоры со странами, желающими вступить в ЕС. Особый упор делается на *acquis communautaires*.

Речь идет о комплексе норм, правил, законов и обязательств, которые страна-кандидат должна интегрировать в свою законодательную систему.

Оперативные подразделения внешнеполитической службы интенсивно развиваются в русле интеграции и формирования общей внешней политики, политики безопасности и обороны. Начиная с 2000 г. резолюции Европейского парламента содержали предложение о создании постоянной профессиональной дипломатической службы ЕС. В 2002 г. создается Департамент внешней службы (External Service Directorate).

Активно дискутировался вопрос о целесообразности учреждения министерства иностранных дел ЕС. Возглавить его предстояло общеевропейскому министру иностранных дел. Данное положение было включено в проект так и не ратифицированной конституции ЕС. Зато в соответствии с Лиссабонским договором в 2010 г. создается Европейская служба внешних действий (European External Action Service).

Следует отметить, что решение о создании ЕСВД принималось в ходе оживленных дебатов. Парламент и Комиссия стремились сохранить за собой как можно больше прерогатив. В результате решение было одобрено 549 голосами парламентариев, 78 голосовали против, 17 воздержались. В ЕСВД продолжили работу чиновники аппарата Соланы, в новую структуру перешли также 1643 чиновника, ранее служивших в Совете ЕС и Комиссии.

Менеджмент Службы, координация работы ее департаментов и делегаций осуществляется генеральным секретарем ЕСВД. Кадровый состав ЕСВД включает чиновников из департаментов Совета и Комиссии, а также дипломатов, командированных национальными дипломатическими службами стран-членов. С 2013 г. для Европейского парламента также открывается возможность поставлять кадры в ЕСВД.

Работа ЕСВД регулируется Советом. Решения по вопросам, поставленным в повестку дня Высоким представителем, предварительно согласуются с Парламентом и получают одобрение Комиссии. В кризисных ситуациях именно Высокий представитель созывает совещание представителей Совета, Комиссии и стран-членов для координации деятельности различных институтов ЕС, вовлеченных в международную политику. ЕСВД насчитывает свыше 1,5 тыс. чиновников ЕС и около 800 дипломатов, работающих в представительствах Евросоюза. Предполагается, что дипломатов, зачисленных в Службу на постоянной основе, должно быть не меньше 60%. Остальные будут командироваться министерствами иностранных дел стран-членов. Эти министерства в своих бюджетах должны предусмотреть расходы на подготовку дипломатов для Европы.

Служба проводит общую европейскую внешнюю политику и политику безопасности, а также обороны. В то же время ее компетенции значительно расширяются, т.е. теперь в сферу ее полномочий включены вопросы торговли,

содействие развитию, охрана окружающей среды, гуманитарные интервенции. Прежний статус делегаций Комиссии повышается до статуса представительств Европейского союза³.

Существуют и противоречивые положения, на которые указывают исследователи. Например, в соответствии с принятыми нормами главы делегаций «руководят всем персоналом делегации, независимо от их статуса». В то же время зачастую главами делегаций становятся послы, командированные на определенный период своими министерствами иностранных дел, а ряд членов делегации могут быть постоянными работниками Комиссии. Таким образом, представитель национального министерства становится главным в проведении политики Комиссии.

В будущем планируется учреждение Европейской дипломатической академии, призванной обучать искусству дипломатии, готовить профессионалов для работы в области внешней политики Сообщества, проводить тренинг персонала зарубежных представительств*. Одна из задач обучения - подчеркнуть отличие еуродипломатии от дипломатии национальной, привить дипломатам «общую дипломатическую культуру». Практика интеграционной дипломатии обогащает новыми красками дипломатический стиль. Бывший министр обороны Дании еще в 1997 г. пришел к выводу, что шведские, австрийские и финские дипломаты, чьи страны позже других вступили в ЕС, значительно отличаются от дипломатов стран, чье пребывание в объединенной Европе насчитывает не один десяток лет⁴.

В настоящее время бросается в глаза **трансформационный** характер дипломатии ЕС, так как она делает упор на продвижении европейских ценностей и нормативных правил. Это отличает дипломатию ЕС от традиционной европейской дипломатии, которая настаивала на принципе невмешательства во внутренние дела, как и указано в ст. 41 Венской конвенции о дипломатических сношениях. Еуродипломатию многое сближает с дипломатией США, которая также провозглашает принципы трансформационной дипломатии.

Разработчики программ дипломатического тренинга считают необходимым подготовить дипломата таким образом, чтобы он осознавал взаимосвязь политики Союза и вызовов глобализации, был готов трудиться на ниве предотвращения конфликтов, управления кризисами и участвовать в «миростроительстве».

Еуродипломаты обязаны разбираться в законодательной базе ЕС, свободно ориентироваться в сложном механизме принятия решений. Специальные знания необходимы для проведения в жизнь помощи развитию, содействия расширению ЕС, политики добрососедства. Заранее известно, что дипломату

* Прежде делегации Комиссии формировались за счет дипломатов, командированных на определенный срок национальными министерствами иностранных дел. В настоящее время министерства также направляют своих дипломатов для работы в европейских представительствах, однако срок их контракта возрастает до 8 лет с возможным продлением.

предстоит столкнуться с возрастающим объемом работы в сфере энергетической политики и европолитики в области защиты окружающей среды. В Академии смогут обучаться и чиновники ЕС, и дипломаты стран-членов.

По мнению баронессы Кэтрин Эштон, Высокого представителя Европейского союза по иностранным делам и политике безопасности, европейская дипломатия должна носить «тихий» (quiet) характер.

Под термином «тихая дипломатия» (quiet diplomacy) обычно подразумевают такое направление дипломатической деятельности, каковое в отличие от публичной дипломатии исповедует конфиденциальность, хотя и не является тайной дипломатией. Тихая дипломатия не обращается к мировому общественному мнению с целью оказать давление на конфликтующие стороны, ее задача - создать условия, при которых стороны могут хладнокровно оценить ситуацию, взвесить все «за» и «против» каких-либо действий, прислушаться к независимому и беспристрастному мнению. Делегации ЕС, мультикультурные» по составу и не преследующие определенный национальный интерес, подчеркивает Эштон, - идеальный инструмент дипломатии с целью предотвращать конфликты и разрубать гордые узлы проблем.

Итак, в 2009 г. по итогам Лиссабонского договора на должность Высокого представителя Союза по иностранным делам и политике безопасности была назначена видный политический деятель от Великобритании и комиссар Европейской комиссии баронесса Кэтрин Эштон.

Кэтрин Эштон происходит из рабочей семьи, она начинала свою политическую карьеру в конце 1970х в лейбористской партии, войдя в руководство кампании по ядерному разоружению. В 1999 г. благодаря поддержке Тони Блэра она получила титул баронессы. В 2007 г. Гордон Браун ввел ее в состав правительства, назначив лидером Палаты лордов. Именно она отвечала за прохождение Лиссабонского договора в Палате лордов. В 2008 г. Эштон стала комиссаром ЕС по проблемам торговли, а в 2009 г. на саммите Европейского совета была избрана Высоким представителем Союза по иностранным делам и политике безопасности.

Статус Высокого представителя был поднят на новый уровень, и Эштон одновременно вступила в должность первого вице-председателя Комиссии. В связи с решениями, принятыми в Лиссабоне, появилась большая возможность координации двух внешнеполитических направлений деятельности ЕС. Во-первых, внутрисоюзного, приводящего к единому знаменателю внешнеполитические курсы стран-членов путем межправительственного согласования, а во-вторых, интеграционного, связанного с деятельностью ЕС на мировой арене. Первое направление курируется Высоким представителем и министрами иностранных дел стран-членов, второе - Комиссией. Двойная функция Эштон в качестве Высокого представителя и вице-председателя Комиссии позволяет объединить оба направления. Это нововведение значительно расширяет сферу ее компетенций и предоставляет ей возможность распоряжаться весьма внушительным бюджетом, выделяемым на торговлю, помощь развитию, миротворческие миссии. Реформируя дипслужбу, своим советником Эштон назначила Роберта Купера. Она также произвела около 30

новых назначений на должность главы делегации, среди послов появились семь женщин, несколько постов получили представители восточноевропейских стран, недавно вступивших в ЕС.

Труды Роберта Купера, известного английского дипломата и политолога, чиновника ЕС и бывшего советника Тони Блэра, неоднократно вызывали неоднозначную реакцию. Очень интересны его рассуждения о крахе Вестфальской системы и будущей структуре международных отношений. В то же время многие критиковали Купера за сформулированную им доктрину «нового либерального империализма» и утверждения, что «в мире постмодерна мы неизбежно должны смириться с идеей двойных стандартов».

Наряду с тем, что Эштон возглавляет Европейскую службу внешних действий, она председательствует на заседаниях Совета по иностранным делам (ранее председательство в нем ротировалось), а также курирует Объединенный ситуационный центр (Joint Situation Centre)* и Европейское оборонное агентство (European Defense Agency)**.

Как и обычное министерство иностранных дел, ЕСВД имеет территориальные и функциональные департаменты: Азии; Африки; России, восточных соседей и Западных Балкан, Ближнего Востока и южных соседей, Северной и Южной Америк, Глобальных и многосторонних проблем, а также отделы: Кризисного менеджмента и планирования, Военный штаб ЕС, Гражданского планирования и проведения операций, Ситуационный центр, Комитет по политическим вопросам и вопросам безопасности. ЕСВД осуществляет содействие председателю Европейского совета, Председателю Комиссии и Европейскому парламенту при разработке внешнеполитических документов***.

В связи с появлением новой дипломатической службы многие вспоминали заданный когда-то Генри Киссинджером вопрос: «Кому я могу позвонить, чтобы поговорить с Европой?»

Активное и пассивное дипломатическое право ЕС

Как известно, в дипломатии существует так называемое активное и пассивное дипломатическое право.

Под термином «активное дипломатическое право» подразумевается право государств направлять своих представителей за рубеж. Соответственно «пассивное право» - это право принимать у себя

* Объединенный ситуационный центр поставляет Совету ЕС информацию по проблемам безопасности, включающим раннее предупреждение, чрезвычайные ситуации, а также поддерживает контакты Высокого представителя с разведывательными службами стран-членов, с военным штабом ЕС и со Спутниковым центром ЕС.

** Европейское оборонное агентство объединяет министров обороны стран-членов (за исключением Дании) и Норвегии. Оно занимается совершенствованием сотрудничества в области вооружений, оборонной технологией, исследованиями в области новых технологий. Лиссабонский договор открывает возможность для стран, отвечающих высоким критериям военного потенциала, устанавливать постоянное сотрудничество в области обороны (Permanent Structured Cooperation in Defense).

*** В Брюсселе офис ЕСВД расположен в здании, называемом «Треугольником». Отсюда получившее распространение сравнение Службы с центром треугольника, образованного этими тремя институтами (Европейский совет, Комиссия, Парламент).

представительства других стран.

Европейский союз реализует оба этих права. В его дипломатической службе задействовано свыше семи тысяч человек, а после расширения ЕС число посольств Евросоюза (их называют делегациями) и представительств при международных организациях существенно возросло*. Ряд политиков и политологов характеризуют ОВППБ как полноценную внешнюю политику, способную выдержать сравнение с традиционной внешней политикой национальных государств. Именно такой имидж ОВППБ распропагандирован прессой, общественным мнением и учеными. В связи с этим после Маастрихта дипломатия Евросоюза в области ОВППБ некоторыми публицистами сравнивается с дипломатией такого федеративного государства, как США.

Европейский союз направляет свои делегации (посольства) как в страны-члены ЕС, так и в третьи страны, его миссии аккредитуются также при международных организациях. В представительствах сегодня занято более 700 дипломатов и функционеров ЕС и около 1600 работающих по контракту местных жителей. 130 делегаций ЕС аккредитованы при главах государств и международных организациях, в частности, при ООН, ВТО и ОБСЕ. В Нью-Йорке представительство Европейской комиссии при ООН было учреждено еще в 1964 г. После Лиссабона статус этого представительства значительно повышен. Раньше в Генеральной Ассамблее Европейский союз представляли по очереди те страны, которые каждые полгода возглавляли Европейский совет. Отныне представительство осуществляется председателем Европейского совета и Высоким представителем по вопросам общей внешней политики и политики безопасности. Только в последние несколько лет сеть делегаций ЕС была расширена на Малайзию, Сингапур, Саудовскую Аравию, Камбоджу, Лаос, Непал, Парагвай и Тайвань. Таким образом, создается постоянно расширяющаяся сеть дипломатических структур, которые замыкаются на Брюсселе. Это, несомненно, превращает ЕС в достаточно привилегированного актора международных отношений.

Задача делегаций определена как «участие в проведении общей внешней политики и политики безопасности и вовлеченность в процесс принятия решений по этим вопросам, сбор информации и подготовка аналитических докладов, тесное сотрудничество с посольствами стран-членов ЕС». Главы делегаций могут принимать участие в заседаниях Совета по внешней политике и соответствующих комитетов Парламента, а также содействовать работе ротирующейся «тройки». При назначении нового посла особое внимание обращают на его умение достичь консенсуса при решении спорных вопросов, его гибкость и способность работать в мультикультурной среде, быть успешным посредником в разрешении конфликтов. Эти качества он должен проявлять прежде всего в условиях возникающих межгосударственных или межэтнических конфликтов. Наряду с этим, коль скоро в делегацию входят как

* Это сравнимо с дипломатической службой США, имеющей за рубежом 170 посольств и 63 консульства.

еврочиновники, так и командированные странами ЕС дипломаты, задача посла - сглаживать объективные противоречия и находить взаимоприемлемые решения внутри самой делегации.

Большинство делегаций ЕС рассматриваются принимающей стороной как настоящие дипломатические миссии. С 1990 г. главы делегаций имеют статус чрезвычайных и полномочных послов, все члены посольства также пользуются соответствующими протокольными привилегиями. Главы делегаций, как правило, аккредитуются при главе государства, их верительные грамоты подписываются Председателем ЕС*. Следовательно, делегации являются и полноправными членами дипломатического корпуса.

Сеть интегрированной дипломатической службы была расширена Амстердамским договором (1999), поставившим на правовую основу практику, обозначенную еще в Маастрихте (1992). Так, появилась возможность назначать специальных дипломатических представителей ЕС с мандатом на выполнение особой миссии. 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. В частности, заключенные ЕС в 2002 г. соглашения с Боснией и Герцеговиной содержали положения о том, что Полицейской миссии ЕС будет придан статус, эквивалентный статусу дипломатической миссии. Соответственно персонал этой миссии обладает иммунитетами и привилегиями, предоставляемыми дипломатам Венской конвенцией о дипломатических сношениях 1961 г. При Европейском союзе в Брюсселе по состоянию на 2012 г. было аккредитовано 170 представительств государств и международных организаций.

Дипломатический протокол Европейского союза

Протокол, действующий в интегрированной дипломатической службе, хотя и имеет ряд особенностей, мало чем отличается от общепринятого дипломатического протокола. МИД третьей страны (т.е. не члена ЕС), устанавливая дипломатические отношения с Европейским союзом или меняя посла, направляет в протокольную службу Европейской комиссии (непосредственно или через свое представительство при ЕС) запрос на агреман (в форме вербальной ноты, к которой на нетитулованной бумаге прилагается *curriculum vitae* посла). Как правило, ответ приходит не сразу, на это требуется где-то около двух месяцев, а в период отпусков может пройти еще больше времени, так как кандидатура посла должна быть одобрена Европейской комиссией, Советом Европейского союза и государствами-членами. Когда эта процедура благополучно завершается, о результате МИД аккредитующей страны извещают вербальной нотой, иногда через миссию этой страны в Брюсселе. По этому поводу Генеральный секретариат Совета ЕС обычно распространяет пресс-релиз.

* До Лиссабона они подписывались председателем Комиссии.

В ожидании прибытия посла протокольная служба Комиссии обращается в МИД Бельгии с просьбой предоставить полагающиеся послу привилегии и иммунитеты и известить об этом таможенную и пограничную службы. Прибывающего в Брюссель посла официальные представители ЕС не встречают. Посол везет с собой подписанные главой государства верительные грамоты, а также отзывные грамоты предыдущего главы миссии в двух экземплярах. У посла на руках должны быть также копии этих документов. Копии передаются в протокольные отделы Комиссии и Совета. В протокольный отдел Комиссии посол передает также две фотографии - для пропуска в здание Комиссии, а также в штаб-квартиры ряда других организаций, расположенных в Брюсселе (пропуск он получает в ходе вручения верительных грамот). Назначается время для приема посла отдельно председателем Совета ЕС и отдельно председателем Комиссии, которым он вручает верительные грамоты и передает отзывные. Дресс-код церемонии - темный костюм или национальная одежда. Посла могут сопровождать один-два члена миссии. Обмен речами не предусмотрен. После завершения церемонии у председателя Комиссии посол может оставить представителю протокольной службы свою визитную карточку для передачи другим членам Комиссии. Посол считается официально приступившим к своим обязанностям только после вручения верительных грамот.

Посол информирует глав других институтов Европейского союза и постоянных представителей стран-членов о том, что он приступил к исполнению своих обязанностей, и предлагает нанести им визит в ближайшее удобное для них время. В рамках дипломатического корпуса ЕС старшинство глав миссий, имеющих одинаковые ранги, определяется датой вербальной ноты, информирующей о том, что дипломат вступил в должность. По поводу старшинства официальных лиц ЕС требуется консультация с протокольной службой Комиссии.

Члены миссий, имеющие дипломатический статус, а также их жены включаются в публикуемый Комиссией официальный список дипломатического корпуса ЕС. Бельгийский МИД распространяет дипломатические иммунитеты и привилегии на дипломатов и совместно проживающих с ними членов их семей при условии, что они не занимаются приносящей доход профессиональной деятельностью или коммерцией. Дуайеном дипломатического корпуса ЕС является папский нунций. Глава миссии, дольше других пребывающий на этом посту, помогает нунцию и замещает его, когда тот отсутствует. В списке дипломатического корпуса не включается недипломатический состав миссии, используемый на административной или технической работе, члены их семей и домашние работники. Если эти люди не имеют бельгийского гражданства или не являются постоянными резидентами, приехавшими в Бельгию ранее, то иммунитеты и привилегии, предоставляемые Венской конвенцией, равно как и любые иные привилегии, распространяются на них на взаимной основе. Об их приезде и окончательном отъезде следует сообщать в МИД Бельгии. Копия уведомления

отсылается для информации в протокольную службу Комиссии. По поводу выдачи удостоверения личности или других официальных документов дипломатам и членам их семей, а также выдачи дипломатического номера машины глава миссии направляет в протокольную службу МИД Бельгии письменный запрос, прилагая к нему необходимые документы.

Миссия вербальной нотой извещает протокольную службу Комиссии каждый раз, когда вновь прибывший член дипломатического состава миссии занимает свою должность или же прекращает свою работу в миссии. Дата начала исполнения/прекращения им своих обязанностей определяется датой вербальной ноты.

Если глава миссии предполагает отсутствовать более месяца, он извещает об этом протокольную службу Комиссии и всех остальных миссий, уточняя, кто и в каком ранге будет замещать его в качестве временного поверенного в делах (*Chargé d’Affaires ad interim*).

Он также уведомляет протокольную службу о своем возвращении. Если же глава миссии отсутствует менее месяца, он информирует об этом только протокольную службу Комиссии и дуайена дипломатического корпуса, уточняя время отсутствия, а также фамилию и ранг замещающего его временного поверенного в делах.

Когда член дипломатического корпуса ЕС принимает глав миссий, состоящих в другом дипломатическом корпусе, послы, аккредитованные при ЕС, имеют старшинство по отношению к главам других миссий.

Протокол приема высоких гостей, посещающих Брюссель по приглашению членов дипломатического корпуса, аккредитованных при ЕС, аналогичен протоколу приема чрезвычайных и полномочных послов.

По обычаю дипломатическая миссия, аккредитованная при ЕС, в День Европы 9 мая вывешивает свой национальный флаг на здании миссии, а по желанию - и на здании резиденции главы миссии. Миссии в Брюсселе вывешивают свой флаг также в День Бельгии 22 июля и в День праздника династии 15 ноября. Помимо этого флаг вывешивается по особым случаям.

Глава миссии, отзываемый своим правительством, сообщает об этом в протокольную службу Комиссии, информирует о своем отъезде глав других миссий, уточняя фамилию и ранг дипломата, назначаемого временным поверенным в делах.

Перед окончательным отъездом из Брюсселя глава миссии направляет прощальные письма председателю Совета ЕС и председателю Комиссии и связывается с членом Комиссии, курирующим отношения с представляемым главой миссии государством. Он также оповещает о своем отъезде дуайена дипломатического корпуса.

Внутренняя дипломатическая служба Европейского союза

Наряду с сетью традиционных двусторонних представительств, которыми обмениваются страны-члены ЕС, активно развивается собственная интегрированная дипломатическая служба, которую можно назвать

«внутренней» дипломатической службой^{*}. При вступлении страны в Европейский союз уровень ее дипломатической миссии при ЕС повышается до статуса посольства. Такой статус предполагает больший численный состав, который в состоянии справиться с большим объемом работы. Среди аккредитованных в Брюсселе дипломатических представительств постоянные представительства при ЕС, как правило, самые многочисленные. Например, британские и французские посольства при ЕС можно сравнить с их представительствами при НАТО и ООН. Характер дипломатических представительств при ЕС свидетельствует об изменении традиционного состава дипломатического корпуса. Как уже отмечалось, в настоящее время наряду с внешнеполитическими ведомствами в международном обмене все более активно участвуют представители различных государственных ведомств. В связи с этим большинство стран формируют свое представительство при ЕС из работников различных отраслевых министерств, включая министерство торговли и промышленности, казначейство, министерство налогов и сборов, министерство сельского хозяйства. Например, к концу 1990х годов представительство Великобритании насчитывало около 100 человек (с учетом административно-технического персонала, причем 52 человека для отдельных поручений дипломатического характера были наняты из числа местных жителей). Все сотрудники представительств, включая некарьерных дипломатов, пользуются дипломатическим статусом.

Переговорный процесс в ЕС требует участия чиновников и специалистов самого разного профиля. В силу этого представительства не самых богатых стран самые многочисленные. Для них частые командировки специалистов в Брюссель обходятся слишком дорого. Расширенные представительства предпочитают и страны, которые слишком удалены от Брюсселя и не имеют ежедневных рейсов в столицу Евросоюза. Правда, со временем необходимость часто циркулировать между Брюсселем и собственной столицей становится не столь необходимой для чиновников и специалистов. Внедрение новых технологий позволяет поддерживать контакты посредством Интернета.

Объем проблем, которыми занимаются постоянные представительства, ведет к созданию в них групп по направлениям. Ведущие страны, как правило, имеют в своих представительствах следующие группы^{**}:

- экономики, финансов и налогов;
- внешней политики и внешней торговли;
- промышленной политики, исследований и развития, внутреннего рынка и транспорта;
- сельского хозяйства и рыбной ловли;

^{*} По аналогии с дипломатической системой Рима периода республики и империи, когда многочисленные миссии, направляемые из центра в провинции и из провинций в центр, составляли т.н. внутреннюю дипломатию, основанную на положениях Римского права.

^{**} В основу положена структура представительства Великобритании.

- социальных дел, региональной политики, окружающей среды, здравоохранения и культуры;
- юстиции, внутренних дел, пограничных проблем, иммиграции, визового режима, проблем убежища, сотрудничества в охране правопорядка, в борьбе с наркотиками и в судебных делах;
- поддержания отношений с другими институтами Сообщества;
- внутренней политики ЕС.

Серьезное отличие работы постпредства при ЕС от традиционного посольства состоит в том, что все члены постпредства постоянно вовлечены в переговорный процесс. По этой причине способность дипломата вести переговоры стала чуть ли не основным критерием отбора на работу в европредставительства. Чиновники, имеющие достаточное представление о проблемах ЕС (например, те, кто в своем министерстве занимался связями с Сообществом), также пользуются преимуществом при командировании в Брюссель. В известной мере постоянные представительства играют роль своеобразного буфера, смягчающего столкновение интересов отдельной страны с интересами интегрированного Сообщества.

Европейские политики неизменно подчеркивают, что переговоры в ЕС - не игра с нулевой суммой, когда выигрыш одного становится проигрышем другого. Речь идет о сложной системе многосторонней дипломатии, охватывающей огромное число проблем по широкому спектру интересов, что требует постоянных контактов как с правительством, так и с институтами ЕС. Собственно, переговоры и являются главной составляющей дипломатического процесса внутри ЕС. Переговоры могут вестись как в институтах ЕС, так и на неофициальной основе.

Уже отмечалось, что в работе некоторых рабочих комитетов заняты не только члены постоянных представительств, но и функционеры, командированные в Брюссель правительствами государств-членов. Обычно именно они формируют валютный, торговый и политический комитеты. В работе комитетов участвуют чиновники высокого ранга из министерств финансов и центральных банков, а также эксперты по внешней политике. Некоторые комитеты проводят в год почти тысячу совещаний с участием чиновников различных министерств и ведомств⁵.

Главы постоянных представительств при ЕС входят в Комитет постоянных представителей, по французской аббревиатуре COREPER II.

В этом Комитете, который собирается на свои заседания раз в неделю, обсуждаются наиболее важные политические проблемы. Вопросы специального характера передаются на рассмотрение Комитета заместителей постоянных представителей (COREPER I), члены которого встречаются дважды в неделю.

COREPER II был создан еще в 1985 г. и выступал в качестве координирующего органа, связывающего государства-члены с Брюсселем.

Члены Комитета являются своего рода лоббистами аккредитуемой страны, оказывая влияние на политику Комиссии. С развитием интеграционных процессов все большее число вопросов передается на рассмотрение этого Комитета. В настоящее время о его эффективности свидетельствует тот факт, что лишь 10–15% решений принимаются Советом, остальные достигаются путем согласования между членами Комитета⁶.

Характерной чертой работы главы представительства при ЕС является повседневный контакт со своей столицей. Это тоже отличает его работу от занятий традиционного посла или представителя при международной организации. Постоянный представитель при ЕС ежедневно получает из своей страны инструкции по ведению переговоров. Дипломаты-практики отмечают, что инструкции слишком общего характера затрудняют работу представительства, а излишне детальные сужают поле для маневра. Поэтому написание инструкций - головная боль любого правительственного ведомства.

Постоянные представительства сосредоточены на информировании своего правительства о том, в какой мере деятельность ЕС затрагивает национальные интересы. После того как курс национальной политики в этом вопросе определен (формулирование национальной политики по той или иной проблеме ЕС входит в задачи министра, отвечающего за решение этой проблемы), обычно и начинается очередной раунд переговоров.

В ходе переговоров постоянное представительство тесно взаимодействует с европейскими институтами, в первую очередь с Комиссией, Советом и Европейским парламентом, а также с постпредствами других стран. В этом контексте глава представительства играет особую роль. Считается желательным участие главы представительства не только в исполнении инструкций, но и в формулировании политического курса, а также в его пересмотре в связи с изменением ситуации, в том числе с учетом сдвигов в переговорной позиции.

Срок пребывания дипломатов в Брюсселе обычно не превышает трех-пяти лет. По возвращении на родину в свои ведомства многие дипломаты могут рассчитывать на успешное продвижение по карьерной лестнице. В результате устанавливается прочная связь между чиновниками в Брюсселе и в соответствующей стране ЕС.

Нередко члены представительств в Брюсселе сетуют на то, что в их собственных странах чиновники относятся к ним с известным недоверием, видя в них не защитников национальных интересов страны, а выразителей интересов ЕС. Для ряда дипломатов работа в постоянном представительстве служит ступенью к высокооплачиваемой работе в институтах ЕС. На такую же карьеру могут рассчитывать и работники национальных министерств, которые активно вовлечены в европейские дела.

Следует выделить следующие основные задачи постоянного представительства:

- сбор информации, который заключается прежде всего в выяснении,

какие предложения вырабатываются Комиссией и что нужно лоббировать;

- инструктирование министров, участвующих в заседаниях Совета, и тщательная отработка тактики переговоров;
- еженедельные поездки посла на родину для инструктажа министров и чиновников по вопросам, дискутирующимся в ЕС. Обычно это происходит по пятницам, поскольку в выходные дни деятельность в Брюсселе не требует присутствия чиновников высокого уровня;
- координация 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 дальнейшие действия.

Объем работы постоянного представительства многократно возрастает, когда его страна становится председателем ЕС. В постпредстве еще за год до этого создается «группа страны-председателя». На помощь представительству из национальных ведомств командировывают чиновников. 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 оказании посреднических услуг для стран-членов. Речь идет о наблюдении за ходом дискуссий и соблюдении правил. Важно также убедиться в том, что стороны переговоров полностью владеют ситуацией.

В каждой столице страны-члена Евросоюза имеют свое представительство^{*}. Помимо этих представительств в восьми регионах Европы действуют так называемые региональные бюро Комиссии. Задача этих представительств и региональных бюро заключается в том, чтобы проводить в жизнь решения ЕС и отстаивать его политический курс с учетом в каждом отдельном случае интересов государства аккредитации.

Представительства и региональные бюро играют роль своего рода рупора Евросоюза. Дипломатическая служба ЕС внимательно отслеживает происходящее в отдельных странах и берет на карандаш вопросы, волнующие рядовых граждан. Представительства являются каналом связи с центральными и местными властями, политическими партиями, общественными деятелями, профсоюзами, деловыми кругами и представителями гражданского общества. Дипломаты помогают комиссарам Евросоюза в выработке политического курса, реализации инициатив и в исследовании общественного мнения.

^{*} До 1989 г. они назывались информационными бюро, в 1989 г. было решено придать им политическое значение.

В странах-членах ЕС Комиссия располагает сетью информационных центров. Представительства Комиссии сотрудничают с информбюро 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 Европарламента, 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 парламентом страны пребывания и с министерскими департаментами по проблемам интеграции. И представительства ЕС, и информационные бюро Европейского парламента распространяют материалы о деятельности европейских институтов. Ежегодно в Брюссель информационные бюро направляют свыше двадцати тысяч зашифрованных сообщений.

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. При этом они обеспечивают достижение совместных позиций и принятие совместных мер. Им вменяется в обязанность обмен информацией и выработка совместных акций. За рубежом ЕС они должны содействовать защите граждан какой-либо страны Евросоюза, не имеющей там представительства.

Миссии европейских стран-членов Совета Безопасности ООН должны сотрудничать и в полном объеме взаимно информировать друг друга. Постоянные члены Совета Безопасности обеспечивают защиту позиций и интересов ЕС, если это не противоречит Уставу ООН. Европейские институты, дипломаты и чиновники департаментов Совета министров ЕС теперь в значительной степени разделяют ответственность национальных посольств за политические акции.

По замыслу авторов Амстердамского договора, такая система способствует снижению напряженности в отношениях между самими государствами - членами ЕС и укрепляет солидарность и взаимопонимание. На европейском саммите в Хельсинки (декабрь 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 мировой политике.

Система, позволяющая проводить линию ЕС в третьих странах, выглядит достаточно сложно. Послы стран ЕС в известной мере координируют свою деятельность с делегацией ЕС, представленной в той или иной стране. Однако непосредственно внешнеполитическую линию ЕС проводят послы государств,

входящих на каждый данный момент в «тройку»^{*}, которая на протяжении полугода руководит деятельностью Совета ЕС, а также органами, осуществляющими всю подготовительную работу.

Таким образом, главы делегаций через «тройку» регулярно вовлекаются в проведение политики ЕС. Послы получают возможность непосредственно участвовать в работе «тройки» в среднем восемнадцать месяцев на протяжении семи с небольшим лет. Иногда период участия в «тройке» составляет более восемнадцати месяцев, так как некоторые страны ЕС, не имеющие посла в данной стране, поручают представительство своих интересов одной из стран ЕС. В условиях переменной конфигурации руководства ЕС только глава делегации является постоянной фигурой, представляющей интересы Союза^{**}. Отмечают, правда, что посольства некоторых европейских стран все еще не согласны считать делегации ЕС равноправным дипломатическим партнером. 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 прежде 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, а это увеличивает возможность ЕС влиять на политику государств-членов через аккредитованных при нем дипломатов. Важно, что эти дипломаты постоянно проживают в Брюсселе, активно общаются между собой, более склонны к достижению компромисса со своими коллегами из других стран ЕС. В силу этих обстоятельств роль двусторонних представительств выглядит в ином свете. Так, уже в начале 1980х годов известный итальянский дипломат (в то время посол в Великобритании) Роберто Дуччи усомнился в целесообразности своего пребывания в Лондоне. Весьма часто, обращаясь к британскому министру иностранных дел с каким-либо вопросом, он в ответ слышал одну и ту же фразу - «вопрос находится в компетенции Брюсселя»⁷.

Все это составляет некий новый контекст, в котором вынуждена действовать традиционная двусторонняя дипломатия.

Сторонники радикальной наднациональной интеграции утверждают, что нынешние двусторонние отношения внутри ЕС напоминают практику городов бывшего 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 даже сравнивает европейских

^{*} 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.

^{**} Избрание председателя ЕС на два с половиной года с возможным продлением срока может внести определенные изменения в эту систему.

послов, которые аккредитованы в странах ЕС, с посланниками германских правителей конца XIX в. Несмотря на преодоление раздробленности Германии, эти правители упорно продолжали обмениваться дипломатическими представителями. Такова дань протокольной символике исчезнувшего суверенитета, утверждает Ватсон⁸.

Практика, однако, свидетельствует, что традиционные дипломатические представительства не только не отмирают, но обретают новые функции. Именно эти представительства активно участвуют в поиске равновесия коалиций, возникающих внутри Евросоюза при решении того или иного вопроса⁹.

Задачи, которые решает современная дипломатия в рамках интеграции, в значительной мере отражают тенденцию к стиранию граней между внутренней и внешней политикой. Различные национальные ведомства стран-членов устанавливают прямые связи с генеральными директоратами Комиссии ЕС. Это вынуждает министерства иностранных дел, стремящиеся сохранить за собой роль главного координатора, налаживать самые тесные контакты со своими внутренними ведомствами, имеющими выход на международную арену. В итоге выстраивается высокоинтегрированная система менеджмента по вопросам международной деятельности.

Потенциально все министерства стран-членов ЕС могут превратиться в «лопасти европейского мельничного колеса»¹⁰.

Внешнеполитические ведомства адаптируют свои структуры к новым требованиям. Дипломаты поддерживают постоянную связь с представителями других ведомств, тоже выходящих на внешнюю арену. Таким образом, создается плотная сеть взаимодействия на разных уровнях разработки и принятия решений. Ежедневная координирующая роль министерства 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 неперенными участниками контактов между внутренними ведомствами и своим постоянным представительством в Брюсселе. Европейские министерства иностранных дел вынуждены также активно заниматься лоббированием не только членов Комиссии, но и представителей своих национальных ведомств. Известная унификация структур, методов ведения внешней политики и профессиональной подготовки позволила европейским внешнеполитическим ведомствам перейти к найму на работу в посольствах граждан страны пребывания не только в качестве административно-технического персонала, но и для замещения ими дипломатических должностей. Так, в Париже поговаривают 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 некоторых других стран. Например, французские дипломаты командированы на длительный период (от одного года до двух лет) в министерство иностранных дел ФРГ, где они работают в различных подразделениях вместе с немецкими коллегами. Возможность пройти стажировку в британском Форин офис получили слушатели Национальной школы администрации Франции.

Еврокомиссия предлагает стимулировать кадровый обмен не только между институтами ЕС, но и между национальными администрациями стран-членов. В том же духе намерен действовать и Совет Европы, предполагая наладить взаимодействие с ОБСЕ, ООН и другими международными организациями, в том числе и неправительственными.

Остро стоит проблема высокой стоимости «двойной» дипломатии, европейской и национальной, оплачиваемой налогоплательщиками. Предлагаются различные варианты ее решения, в частности, путем равномерного распределения обязанностей между представительствами стран ЕС. Например, посольству одной страны можно взять на себя проблемы экономического сотрудничества, другой - консульские функции и т.д. В Форин офис обсуждается вопрос слияния консульских служб стран-членов ЕС. Не исключается возможность прислушаться и к настоятельным советам британского министерства финансов и закрыть некоторое число консульств. Нуждающиеся в консульских услугах смогут пользоваться горячей телефонной линией, связывающей с чиновниками в Лондоне.

В одобренном Европейским парламентом «Докладе Спенсера» высказано предложение предоставить странам-членам ЕС возможность использовать делегацию в качестве представителя собственных интересов в третьих странах, где у них нет посольства. Выдвигается также идея совместно приобретать или арендовать здания для посольств, причем в этом могли бы участвовать не только европейские страны, но и делегации. Некоторые эксперты предлагают европейцам последовать примеру латиноамериканских стран. Известно, что некоторые латиноамериканские страны ввели практику совместных посольств в третьих странах, причем раз в год послом по очереди становится представитель одного из договорившихся об этом государств.

Голоса в пользу создания совместных посольств звучат и в Европе. Так, в 2000 г. Германия предложила осуществлять в странах за пределами ЕС совместные действия посольств Союза. Германское внешнеполитическое ведомство мотивировало эту инициативу необходимостью демонстрировать европейскую солидарность. Разумеется, снижение расходов на представительство тоже принималось во внимание. На первых порах говорили об учреждении франко-германских миссий. Однако решение высшего органа административной юстиции Франции (Госсвета) о недопустимости создания совместных дипломатических представительств исключило такую перспективу.

Правда, речь может идти о совместной аренде помещений. На сегодняшний день у европейских зарубежных представительств все более широкое распространение получает система совместного использования

помещений дипломатического представительства, а также оздоровительных комплексов, транспорта, школ, коммуникаций, систем связи и персонала. Например, в Астане и Минске представительства Великобритании, Франции и Германии располагаются в одном здании. В Танзанию направлены совместные представительства Северных стран Европы. Однако следует отметить, что, например, в Нигерии имеющая там значительные экономические и финансовые интересы Великобритания отказалась арендовать здание для посольства совместно с партнерами по ЕС.

Интерес вызвала и инициатива ряда норвежских политиков, предполагающая существенное сокращение норвежского министерства иностранных дел и его трансформацию в «Бюро иностранных дел» при кабинете премьер-министра. Предлагали ограничить задачи Бюро координацией деятельности отделов по международным связям каждого из министерств. В ЕС считают, что в ходе дипломатической реформы Сообщества похожая структура могла бы подойти и некоторым государствам-членам ЕС. В связи с расширением Шенгенской зоны стали поговаривать и о создании единой европейской консульской службы.

В сентябре 2012 г. появились сообщения о том, что Британия и Канада намерены организовать совместные дипломатические миссии за рубежом. К соглашению об учреждении объединенных дипломатических миссий в перспективе могут также присоединиться Австралия и Новая Зеландия. По словам министра иностранных дел Уильяма Хейга, это позволит Британии «обеспечить более широкое международное присутствие за меньшие деньги».

«Мы стояли плечом к плечу с великих войн прошлого века, мы ведем битву с террористами в Афганистане и помогаем странам «арабской весны», таким как Ливия и Сирия, - подчеркнул глава Форин офис, мы - двоюродные братья. Поэтому естественно, что мы хотим объединить наши посольства с Канадой в местах, где это необходимо обоим странам»¹¹.

Наличие делегаций ЕС позволило целому ряду малых стран, не располагающих необходимыми средствами для содержания многочисленных посольств, либо закрыть свое представительство, либо отказаться от его учреждения.

В этих условиях встает вопрос, сохраняют ли двусторонние дипломатические отношения внутри ЕС свою значимость? Ведь Договор о Европейском союзе подразумевает, что все граждане ЕС имеют право на «содействие со стороны дипломатических или консульских представительств любого государства-члена наравне с гражданами этого последнего».

Однако большинство исследователей дипломатии не сомневаются в продолжении дипломатических отношений на двустороннем уровне, что символизирует суверенитет участников этих отношений. Кроме того, на первый план выходят проблемы экономической дипломатии. Посольство оказывает необходимую поддержку национальному бизнесу. Ведь именно в коммерции, несмотря на общеевропейское сотрудничество, существует поле для серьезного соперничества. Большую роль играют национальные посольства в публичной дипломатии, направленной на разъяснение политики своей страны

общественному мнению страны пребывания. Благодаря двусторонним дипломатическим связям поддерживается многолетняя, а временами и многовековая традиция отношений с той или другой страной. Наконец, зачастую именно посольство страны-члена ЕС, имеющей наиболее тесные отношения с третьей страной, может способствовать решению спорных вопросов, возникающих в отношениях с этой страной у европейских партнеров. Двусторонние представительства играют роль и в неизбежной дипломатической игре в равновесие, которое устанавливается путем соглашений с определенной группой стран, преследующих сходные интересы. Так, ст. 27 Договора о ЕС подчеркивает, что ЕСВД будет действовать в сотрудничестве с дипломатическими службами государств-членов и не будет их подменять. Анализ дипломатических институтов Европейского союза позволяет констатировать следующее. Стало очевидным, что надежды на создание своего рода супергосударства оказались очередной утопией. Тем не менее видимое противоречие между процессами глобализации и интеграции снимается распространением на членов ЕС законов и норм, которые, собственно, и обеспечивают подготовку каждой страны к более эффективной адаптации к процессам глобализации.

Сегодня ЕС переживает нелегкие времена. Европейское общественное мнение критично относится к бюрократическим структурам Сообщества. Разногласия между членами ЕС значительно усилились после вступления в него государств Восточной Европы. Остро стоит проблема колоссальных расходов на «двойную дипломатию», национальную и общеевропейскую. Кризисные явления последних лет поставили европейские государства перед необходимостью срочных и зачастую весьма радикальных и болезненных реформ.

Интеграционная дипломатия обусловила весьма сложную и гибкую систему координации внешней политики отдельных государств и внешней политики Европейского союза. ЕС неуклонно расширяет сеть своих представительств за рубежом, предоставляя им новые компетенции. Тесно взаимодействуя в рамках европейских институтов, национальная дипломатия европейских стран обретает новые черты. Можно предположить, что интеграционная дипломатия в некотором смысле являет собой прообраз будущей модели дипломатии, сохраняющей национальный характер и одновременно отражающей возрастающий рост глобальной взаимозависимости.

Дипломатия в контексте процессов европейской регионализации

Дипломатические отношения внутри Европейского союза претерпевают изменения не только в результате воздействия интеграционных процессов, но и в связи с процессами, получившими название «регионализации». Отметим, что в современном мире общность процессов, происходящих на разных уровнях, достаточно высока. Следовательно, изучение появившихся в этом контексте европейских дипломатических институтов может представлять практическую

ценность и для российской дипломатии.

Регионализация - понятие, возникшее вследствие делегирования суверенитета, глобализации экономики, развития интеграционных процессов, а вместе с тем пробуждения активности на местах и взрыва локальной идентичности.

Наряду с административно-территориальными единицами (департаменты, федеральные земли, области, графства) субъектами регионализации выступают и так называемые функциональные макрорегионы - результат экономического и приграничного сотрудничества. Возникает новая реальность, когда региональные образования все настоятельнее требуют большего самоуправления и самостоятельного выхода на международную сцену.

Каждый отдельный европейский регион по своему реагирует на вызов времени. Это порождается национальными, культурными, историческими, геополитическими, правовыми, социальными и экономическими особенностями региона. В связи с этим особенно существенным представляется как сравнительный анализ происходящих на континенте изменений, так и взаимное изучение опыта региональной политики. Таким образом, знание проблематики, с которой в данном контексте сталкиваются европейские демократические государства, обретает практическое значение.

На этом фоне возникает новая реальность, в условиях которой параметры компетенции национальных правительств претерпевают существенные изменения, а субнациональные регионы все настоятельнее требуют большего самоуправления и самостоятельного выхода на международную арену. В результате большей прозрачности границ правительства сталкиваются с выходящей из-под их контроля мобильностью капитала, трудовых ресурсов, товаров, культурных ценностей. Не только на государственном уровне, но и на уровне интеграционных объединений становится все сложнее регулировать влияние транснациональных корпораций, чье могущество нередко превосходит возможности правительств стран, на территории которых разворачивается их деятельность. Международные экономические, торговые и финансовые организации, действующие в системе мирового и европейского рынков, устремляются к слому протекционистских барьеров и непосредственному, иногда бесконтрольному, взаимодействию с потребителем. С особой остротой встают проблемы борьбы с организованной преступностью, наркоторговлей, терроризмом.

Трансграничное и межтерриториальное сотрудничество регионов

Процесс создания так называемых макрорегионов в настоящее время насчитывает не один десяток лет. Советом Европы и Европейским союзом принят целый ряд документов, стимулирующих развитие трансграничных связей на уровне субнациональных субъектов. Инициированная Европейским союзом политика соседства включает поддержку планов приграничного сотрудничества. Деятельность еврорегионов нацелена на развитие экономических, культурных и гуманитарных связей, упрощение процедур

взаимообмена, развитие транспортных инфраструктур, решение социальных, образовательных проблем, проблем экологии, противодействие криминалу.

В последнее время большое внимание было уделено созданию европейских групп по трансграничному сотрудничеству.

Планируется поощрять региональные и местные органы власти к формированию таких групп. Фактически речь идет о формировании еврорегионов, наделенных правом юридического лица. В европейских документах о трансграничном сотрудничестве отмечается, что европейская группа по трансграничному сотрудничеству состоит из стран-членов и/или представителей региональных и местных властей.

По мнению инициаторов, это позволит совместно разрабатывать среднесрочные и долгосрочные проекты в области здравоохранения, инфраструктур и транспорта, чрезвычайных ситуаций или создания международных туристических структур. «Европейские группы» могут явиться основным инструментом регионального развития, будут способствовать развитию трансграничного сотрудничества, позволят регионам объединять их усилия для решения общих проблем и улучшения качества услуг населению. Деятельность этих групп углубит процесс интеграции между территориями Европейского союза, а также укрепит отношения партнерства между различными уровнями власти. Авторы проекта надеются, что это станет образцом более демократической и гибкой системы управления (governance).

Регионы, создаваемые на приграничных территориях для развития международного сотрудничества и преодоления «национальной ограниченности», имеют свою историю. Идея такого сотрудничества зародилась еще 1875 г., когда Франция и Испания создали двустороннюю комиссию сотрудничества в районе Пиренеев. После Второй мировой войны первым опытом реализации приграничного сотрудничества в послевоенной Европе в 1949 г. стал итало-австрийский договор, цель которого - облегчить взаимную торговлю продуктами и товарами местного производства между итальянскими провинциями Альто-Адидже и австрийскими землями Тироль и Форарльберг.

В 1972 г. была основана Межрегиональная ассоциация центральных Альп, в которую входят альпийские регионы Италии, Австрии, Швейцарии и Германии. Она заявила о себе как о «модели сотрудничества между еврорегионами». Главная задача этой модели - охрана окружающей среды, обустройство территории, улучшение условий жизни и занятости местного населения, координация транспортных путей для развития туризма, сохранение местных традиций и культурное сотрудничество. В 1977 г. возникла Ассоциация Адриатических Альп, впервые включившая помимо западноевропейских некоторые регионы Югославии.

При Совете Европы было создано два комитета по приграничному сотрудничеству. Мадридская конвенция 1989 г. предоставила органам местной власти возможность разработки юридических основ взаимодействия по экономическим, социальным, экологическим и культурным вопросам вне

зависимости от национальных границ. Под термином «приграничное сотрудничество» предлагалось понимать все согласованные меры административного, технического, экономического, социального и культурного характера, направленные на укрепление и развитие добрососедских отношений между регионами, находящимися по обе стороны от границы, а также заключение соответствующих договоров.

Предусматривалось также создание специальных органов, координирующих деятельность приграничных регионов и финансируемых заинтересованными государствами. Конвенция рекомендовала тщательно изучить существующие национальные законодательства в аспекте приграничных контактов. Особое внимание было уделено совершенствованию налоговых и таможенных правил, условий внешней торговли и процедур перевода капиталов.

Конвенция определила и сферы приграничного сотрудничества: вопросы городского и регионального развития, улучшения транспортной и коммуникационной сети, энергоснабжения, охраны окружающей среды, а также взаимопомощь в чрезвычайных ситуациях. Не были обойдены вниманием и проблемы воспитания, образования, научных исследований, здравоохранения, в частности, распространения льгот в области медицинского обслуживания на жителей приграничных территорий.

Разработчики конвенции проявили живой интерес к вопросам культурной политики, организации досуга, спорта, туризма. В ней были поставлены проблемы социальной защиты трудящихся, работающих в приграничных областях. Приграничное сотрудничество предполагает также осуществление совместных экономических проектов, строительство новых предприятий, совершенствование агропромышленных комплексов. Авторы конвенции, поощряя официальное признание законности такого сотрудничества и призывая местные власти к его развитию, подчеркнули необходимость идти по пути заключения соответствующих межгосударственных договоров. При этом они особо отметили уже накопленный скандинавскими странами опыт подобного межгосударственного взаимодействия.

В духе этой конвенции Совет Европы учредил постоянный представительный форум органов местной и региональной власти 32 стран-членов Совета Европы - Конгресс местных и региональных органов власти Европы. На первой подготовленной им Европейской конференции приграничных регионов (1990) особое внимание было обращено на гармонизацию политических мер, связанных с обустройством приграничных территорий.

Сотрудничество регионов Европы выходит за чисто приграничные рамки и становится межтерриториальным. Фонд регионального развития ЕС и Комитет регионов поддерживают это направление, отмечая, что «макрорегионы представляют собой новый уровень управления, находящийся между государством и наднациональным сообществом и включающий местные, областные, государственные и интеграционные уровни во взаимосвязанном

географическом пространстве»¹².

В документах Европейской комиссии подчеркивается, что макрорегионы - это стратегия, содействующая «европеизации» входящих в него территорий. Сложность процесса ставит вопрос об «управленческих вызовах». Созданием макрорегиона и его управлением занимаются уже существующие институты. Речь идет лишь о новых многоуровневых, многоакторных рычагах управления. Это могут быть представители межправительственных, центральных, областных органов. При этом Комиссия совместно с правительственными контактными группами разрабатывает стратегию и выступает как фасилитатор сотрудничества. В этом участвуют спецкоординаторы по приоритетным направлениям (различные агентства или институты, представляющие партнеров-лидеров проекта). Формируемая Комиссией Группа высокого уровня, состоящая из представителей всех стран-членов, периодически отчитывается о своей деятельности перед Европейским парламентом.

Макрорегионы не требуют специального финансирования. Все акторы стремятся установить больший уровень координации и сочетания различных финансовых ресурсов. Реализация политики макрорегиона может финансироваться и из фондов Сообщества, и благодаря взносам международных финансовых институтов. Сейчас обсуждается вопрос о возможности специального *ad hoc* финансирования со стороны ЕС. Ресурсы предполагается распределять на основе конкурентоспособности акторов региона, правда, не все правительства с этим согласны.

В частности, действует «Программа Средиземноморской интеграции», в соответствии с которой французский регион Южных Пиренеев разрабатывает совместные инициативы с Северной Португалией, а Ломбардия - с Каталонией. Немецко-голландский «Еврорегионс», включающий около 100 городов почти с миллионным населением, имеет созданные на паритетных началах исполнительные и консультативные органы. «Регио-Базиленис» действует на основе соглашения между Швейцарией, Францией и Германией. Активно осуществляется сотрудничество между регионом Рона-Альпы во Франции и Баден-Вюртембергом в Германии, между итальянской Ломбардией и испанской Каталонией. Это привело к созданию сети экономического сотрудничества в обширном «синергическом треугольнике», который охватывает пространство от Барселоны и Карлсруэ до Милана.

Интенсивно развивается кооперация в регионе, простирающемся от юговосточных границ Англии, охватывающем север Франции и страны Бенилюкса и заканчивающемся долиной Роны в Швейцарии. Морским путем осуществляется сотрудничество в регионе, известном как «Атлантическая арка». Она берет свое начало в Ирландии, охватывает Уэльс и упирается в испанскую Галисию и Португалию.

В 1988 г. регионы, центрами которых являются Штутгарт, Барселона, Лион и Милан, основали так называемую «Моторную четверку». По замыслу организаторов, это объединение должно превратиться в своеобразный «локомотив» европейского промышленного развития. Правда, в настоящее

время данная организация главным образом занимается координацией своей региональной политики с институтами ЕС.

На востоке Германии средоточием, вокруг которого складываются региональные связи, является Берлин. Постепенно он превращается в центр, объединяющий в единый регион Саксонию, регионы Чехии и Польши. В 2009 г. приступили к разработке стратегии ЕС для региона Балтийского моря, в 2011 г. была утверждена стратегия для Дунайского региона. Созданы такие еврорегионы, как «Нижний Дунай», «Верхний Прут», «Карпаты». Инициировано формирование еврорегионов «Днестр» и «Трансильвания».

Образующиеся трансграничные регионы, как правило, создают руководящие органы, координационные комитеты, комиссии и рабочие группы. Международная деятельность, которой они занимаются, охватывает проблемы образования, научного сотрудничества и передачи технологий, торгового обмена, совершенствования экономических условий в регионах, транспорта и средств связи, окружающей среды, туризма и бальнеологии, сельского хозяйства и развития сельских районов, культуры, обмена между учебными заведениями.

Немалое внимание в Европе уделяется регионам, расположенным в горных зонах, которые только в Европе Сообщества составляют не менее 28% территории с населением около 25 млн. Прежде всего речь идет о горных территориях Шотландии, Греции, Южной Италии, Португалии, Испании. Многие из них удалены от экономических центров, у них нет налаженной системы коммуникаций, а численность населения там постоянно снижается. Схожие проблемы характерны и для горных районов стран Центральной и Восточной Европы. В Словакии, например, остро стоит вопрос о конверсии военной промышленности, расположенной в основном в горах.

По инициативе Совета Европы это положение всесторонне обсуждалось на состоявшейся в 1994 г. в Словакии конференции представителей горных регионов. Еще раньше, в 1991 г., в Страсбурге была заключена «Альпийская конвенция» со статусом международно-правового документа. Подписавшие ее страны распределили свои обязанности следующим образом: Италия отвечает за разработку проектов развития альпийского сельского хозяйства, энергоснабжения и водных ресурсов, Франция - туризма и территориального управления, Швейцария - транспорта, Германия - защиты окружающей среды и улучшения почв, Австрия - за сохранение горных лесных массивов.

В настоящее время Совет Европы в целях распространения приграничного сотрудничества разрабатывает региональную программу для Карпат. Для этого по «матрице» уже действующей программы «Евромонтана» готовится новый проект - «Карпатомонтана». Помимо этого Совет Европы намерен оказать содействие в подготовке международных и двусторонних программ технической, организационной, финансовой и законодательной помощи для долгосрочного развития отдельных регионов, расположенных в «неблагоприятных зонах».

Еще в 1989 г. по программе Европейского сообщества «INTERREG»

Комиссия выделила 1,4 млрд немецких марок на «создание структур коммуникации и кооперации в приграничных регионах», причем эта программа распространялась и на страны, не являвшиеся членами Сообщества. Например, приграничные норвежские области (фюльке) были включены в двенадцать инициатив такого рода. Деятельность еврорегионов нацелена на развитие приграничных экономических, культурных и гуманитарных связей, упрощение процедур взаимообмена, развитие транспортных инфраструктур, решение местных социальных, образовательных проблем, а также вопросов экологии и противодействия криминалу. Однако еврорегионы сталкиваются с рядом проблем, среди которых - трудности в вопросе финансирования со стороны ЕС, разный уровень развития приграничных регионов и крайняя централизация в принятии решений, которая существует в некоторых странах. Следует также учитывать, что решение ряда местных проблем требует участия акторов, территориально не входящих в обозначенный регион.

Субнациональные регионы

В соответствии с документами ЕС и Совета Европы органы регионального и местного самоуправления составляют одну из основ демократического строя, обеспечивая право граждан на участие в управлении государственными делами, что в свою очередь представляет собой значительный вклад в построение Европы, основанной на принципах демократии и децентрализации власти. На местном уровне существует надежда на то, что региональные правительства, т.е. органы власти, максимально приближенные к гражданам, смогут найти оптимальное решение по выходу из кризисных ситуаций.

Представители местных и региональных образований стремятся пополнить число новых акторов дипломатии и добиться статуса субъекта международных отношений.

Например, немецкие земли, хотя и имеют в соответствии с Основным законом право заключать договоры с зарубежными государствами в сферах, подпадающих под их исключительную компетенцию, должны получить на это согласие федерального правительства Германии. Все же земли приобретают все новые возможности для международной деятельности. Это ведет к бурному росту внешних представительств германских земель. В настоящее время в разных странах мира таких представительств более ста. Большинство из экспортирующих земель (Бавария, Баден-Вюртемберг, Северный Рейн-Вестфалия) располагают достаточной финансовой поддержкой, чтобы содержать свои представительства на всех доходных рынках.

В документах ЕС отмечается, что «регион - это оперативный орган и институциональная ткань Сообщества». На протяжении последних десятилетий европейцами был накоплен богатый опыт региональной политики. Совет Европы в 1985 г. принял «Европейскую хартию о местном самоуправлении», а в 1989 г. - «Европейскую (Мадридскую) рамочную конвенцию о трансграничном сотрудничестве территориальных образований и их властных органов». В рамках ЕС в 1984 г. первая совместная конференция Сообщества

по теме «парламент-регионы» разработала рекомендации по созданию автономных региональных органов и по установлению прямых контактов между ними и европейскими институтами. В 1988 и 1991 гг. Европейский парламент принял «Хартию Сообщества по проблемам регионализации» и «Хартию регионов Сообщества». В них он призвал государства-члены, отличающиеся централизованной структурой, начать или продолжить процесс регионализации.

Теоретические аспекты проблем регионализации

Теоретическое осмысление процессов регионализации иногда приводит к весьма радикальным выводам. Ряд политологов, назовем их «радикалами-регионалистами», выступает не за интеграцию государств, а за будущий союз европейских регионов. Это своего рода региональный неолиберализм, где главное место отводится свободной конкуренции и лозунгу «Меньше государства - больше рынка». Фактически сторонники этих теорий на одну доску ставят бизнес-структуры и регионы, определяя конкурентоспособность региональных объединений отнюдь не наличием ресурсов и инфраструктур, а высококачественным сервисом и эффективностью менеджмента. Будущее, по их мнению, - за «Европой регионов», т.е. Европой сетевой транснациональной интеграции регионов и городов. Европейские институты, считают они, будут вынуждены признать регионы в качестве самостоятельных субъектов интеграции, а на смену межгосударственным программам сотрудничества придет добровольное партнерство регионов, координатором которого станет сам Европейский союз.

Их оппоненты резонно возражают, что современное общество - институт гораздо более сложный, чем предприятие. Либерализация движения капиталов и создание единого рынка не решили главной проблемы - не только не выровняли уровни развития регионов, но существенно увеличили разрыв между ними. С точки зрения производства и доходов в Европе резко возросло неравенство, капиталы перетекают в самые богатые регионы, а слаборазвитые регионы обеднели. Новые рабочие места также появляются лишь в регионах с высоким уровнем развития. В других растет безработица. Иностранные инвесторы также предпочитают вкладывать капиталы в уже достаточно экономически устойчивые области, обходя депрессивные регионы.

То есть сам собой напрашивается вывод, что европейские институты, государства - члены ЕС и регионы должны избежать болезненного слома существующих структур. Главная задача - разработка системы нового равновесия между этими тремя составляющими. Причем все реформы предполагается проводить в условиях транспарентности и демократического контроля. Система равновесия нацелена на обеспечение оптимального соотношения между наднациональными, государственными и местными институтами власти. Перед правоведами ставится задача разработать соответствующую правовую основу «нового регионализма».

В европейских документах принцип субсидиарности был возведен в

ранг общего принципа европейского конституционного права. Под термином «субсидиарность» подразумевают политико-институциональную и политико-конституциональную децентрализацию, т.е. такой механизм перераспределения компетенций между центром и периферией, который направлен против сверхцентрализации и обеспечивает гибкий подход к решению местных проблем. Иными словами, субсидиарность характеризуют как критерий управления, максимально приближенного к гражданам, и способ повышения роли гражданского общества. Важно отметить, что принцип субсидиарности защищен специальным Протоколом. В случае нарушения этого принципа со стороны европейских законодателей предусматривается возможность вмешательства Суда ЕС.

Правда, ряд стран предпочитал относить субсидиарность лишь к механизму распределения власти между интеграционными институтами ЕС и странами-членами. В свою очередь Австрия, Бельгия и Германия в приложенном к Амстердамскому договору заявлении специально отметили, что действия ЕС на основе принципа субсидиарности касаются не только государств в их отношениях с ЕС, но и их регионов. Особо следует подчеркнуть, что документы ЕС в данном случае имеют в виду лишь регионы, располагающие собственной законодательной властью, закрепленной за ними соответствующим национальным конституционным правом.

Институционализация региональной политики

Решения, принимаемые в ЕС, влияют на развитие региональной активности. Важной вехой на пути совершенствования механизмов координации региональных политик стали документы Маастрихта (1992 г.). Центральным моментом в этом контексте явилось создание Комитета регионов. Комитет регионов - это консультативный орган Европейского союза. Его составляют представители местных и региональных органов власти. Институты ЕС, принимая решения по проблемам региональной политики, защиты окружающей среды, социальной политики, культуры и образования, занятости и профессионального обучения, европейских транспортных артерий, т.е. по проблемам, находящимся в компетенции местных и региональных органов власти, обязаны консультироваться с Комитетом регионов.

Члены Комитета регионов, т.е. представители, избранные в местные и региональные органы власти, назначаются по представлению государств-членов ЕС. Их мандат длится пять лет. В настоящее время в Комитете регионов работают 344 представителя. Численность представительства в Комитете регионов колеблется в зависимости от страны. Самые крупные страны ЕС - Германия, Франция, Великобритания и Италия - направляют в Комитет регионов по 24 представителя, а, например, Мальта - только 5 представителей. Лиссабонский договор о реформе ЕС не предполагает существенных изменений в статусе Комитета регионов. Единственное новшество - Комитет получил право обращаться в Суд ЕС с целью защиты своих прав и полномочий.

Надо учитывать, что внутреннее административное деление разнится от

страны к стране. В момент создания Европейского сообщества наиболее децентрализованным государством была Федеративная Республика Германии. В Италии, конституция которой изначально предусмотрела региональное деление, реальный процесс регионализации стартовал лишь в 1970е годы. Бурная децентрализация развернулась в Бельгии с 1980х годов.

О деволюции (т.е. о законодательном перераспределении компетенций между центром и регионами) заговорили в Великобритании в конце 1990х. Статуты автономий были разработаны в Испании в конце 1970х - начале 1980х годов. Процессы интеграции в области структурных фондов, экологии, культуры, туризма способствовали децентрализации даже в такой централизованной стране, как Франция. Конечно, децентрализация в области внешних связей развивается лишь при условии соблюдения международных обязательств страны, за чем обычно наблюдают соответствующие законодательные органы.

Конечно, нигде дипломатия, в том числе экономическая, не превратилась в исключительную компетенцию регионов. По-прежнему во всех развитых странах главную, или, по крайней мере, координирующую роль в проведении внешнеполитических акций играет центральное правительство. В большинстве стран с центральными органами государственного управления регионы, как правило, обязаны согласовывать свои внешние связи и коммерческие сделки.

В Италии еще в конце 1970х годов было решено, что даже в тех сферах деятельности, где области (regioni) обладают правом самостоятельного выхода на международную арену, только государству принадлежит исключительное право окончательного решения. Таким образом, министерство иностранных дел пыталось сохранить исключительную компетенцию в вопросах внешней политики и утвердить свою роль в качестве координатора этих процессов.

Большой автономией пользуются органы региональных и коммунальных властей в Бельгии. Они в обязательном порядке участвуют в обсуждении международных договоров, если последние затрагивают их интересы. Конституционная реформа 1993 г., а затем закон 2001 г. превратили продвижение экспорта и привлечение иностранных инвестиций в почти исключительную компетенцию региональных властей Фландрии, Валлонии, Брюсселя. Помимо права самостоятельно выходить на международную арену, регионы и сообщества в Бельгии могут после согласования с федеральным центром защищать позиции страны на различных общеевропейских уровнях в качестве представителей страны. Свобода действий в части международного сотрудничества ограничена федеральным центром по следующим направлениям. Субнациональное образование должно знакомить федеральное правительство со своими законопроектами. Федеральное правительство может помешать подписанию международного договора, если регион или сообщество заключают его со страной, которая не признана Бельгией. Федеральная власть может взять на себя полномочия региона, если тот не соблюдает своих договорных обязательств. Это положение логически вытекает из того факта,

что субнациональные образования не являются субъектами международного права. Поэтому совершенно естественно, что в данном случае федеральное государство выступает в роли гаранта в отношении экспортных, импортных и инвестиционных рисков.

В 2007 г. Европейская комиссия подготовила Белую книгу об управляемости (governance). Ее положения предусматривают проведение консультаций с регионами по поводу ряда инициатив, подразумевающих заключение трехсторонних соглашений (государство-ЕС-регионы), когда регионы участвуют в этих соглашениях на равных правах с государством. Законодательно оформлена возможность для региональных и местных властей самостоятельно или путем уведомления входить в прямой контакт с регионами других стран для установления межрегиональных отношений (и не только трансграничных). В связи с этим во Франции, Греции и Италии были приняты соответствующие законы.

В последние годы рост безработицы, социальная нестабильность, экономический кризис, сложности с ратификацией европейской конституции усилили настроения «евроскептицизма». Появилась весьма благоприятная почва для распространения националистических и сепаратистских настроений, особенно там, где речь идет об исторически спорных территориях. Это не означает, однако, что транснациональная регионализация непременно чревата конфликтами.

Право на существование подобных проектов зависит от ответа на вопрос - способствует их реализация укреплению демократических институтов и развитию сотрудничества или, наоборот, разжигает экстремизм? Сепаратисты, на словах провозглашая лозунг «Европы народов», фактически делают шаг назад - к этнонациональной обособленности. Такова деятельность фламандских сепаратистов в Бельгии, баскских и каталонских - в Испании, сепаратистов из Северной Лиги в Италии. В подобном же ключе звучат призывы так называемого «савойского правительства в эмиграции», корсиканских сепаратистов во Франции и ряда других.

Все чаще высказываются опасения, что при радикальной децентрализации путем реформирования сверху, по договоренности правящих элит, потребуются сложные предварительные процедуры для подтверждения полномочий вступающих в переговоры сторон, референдумы с уточнением состава участников, многоступенчатые выборы. Кроме того, попытка покончить с засильем центральных властей может привести к своего рода «неоцентрализму» на региональном уровне, разбуханию местного бюрократического аппарата, росту коррупции и введению новых налогов. Таким образом, сама цель реформ - приблизить институты власти к народу - может превратиться в свою противоположность.

Парадипломатия и представительство регионов при ЕС

В свою очередь субнациональные регионы все более решительно участвуют во внешней деятельности, в том числе и в рамках интеграционных

институтов. Структура представительств и задачи, которые перед ними стоят, вполне позволяют говорить о появлении новых форм дипломатической архитектуры, получивших название парадипломатии.

Какое же влияние оказывает процесс регионализации на дипломатические структуры? Шириющаяся сеть международных связей регионов ведет к возрастанию числа их представительств. У Фландрии, например, более 100 различных представительств как в развитых странах (США, Франция, Германия и т.д.), так и в странах развивающихся (Мозамбик, Лесото и т.д.). Широкой сетью представительств в Калифорнии, некоторых областях Кореи, в Шотландии, Квебеке располагает испанская Каталония. Свои парадипломатические представительства в Брюсселе, Вашингтоне, Пекине (всего в 17 странах) имеет правительство Шотландии. Сетью таких представительств располагают Уэльс и Северная Ирландия. В ЕС первопроходцем новой архитектуры региональной парадипломатии стал в 1984 г. Бирмингем. Муниципальный совет этого города принял тогда решение открыть свое представительство в Брюсселе. В 1985 г. в Брюсселе появились офисы федеральных земель Германии. К началу 1990х годов в бельгийской столице обосновались представители ряда других британских и нескольких французских регионов. Конечно, регионы, пользующиеся большей автономией и наделенные большими законодательными полномочиями, активнее включились в деятельность на уровне ЕС.

Отметим также, что области, испытывающие напряженность в отношениях с собственным правительством (в результате политических разногласий или претензий на большую, чем это предусмотрено национальным законодательством, автономию), были одними из первых кто учредил свои представительства в Брюсселе. Это каталонцы и баски (причем оба представительства не носили официального характера, ибо это противоречило бы государственным законам Испании), представительства Уэльса, Шотландии, Северной Ирландии.

После Маастрихта количество региональных представительств в Брюсселе стремительно возрастало. Уже к началу нового века число британских региональных и муниципальных представительств достигло 32, французских - 24, германских - 21, испанских - 19, итальянских - 18, австрийских - 12, датских - 12, голландских - 9, шведских - 10, финских - 7. Даже регионы тех стран, которые еще ожидали приема в ЕС, уже имели свои представительства в Брюсселе.

В то же время характеристики этих представительств отнюдь не идентичны. Они различаются по размерам, кадровым и финансовым ресурсам, выполняемым задачам и направлениям поиска партнеров. Достаточно крупные и располагающие немалыми средствами вполне могут быть приравнены к своего рода «квазипосольствам». Недаром офисы немецких регионов носят название «Vertretungen» (представительство). Они располагают специалистами в каждой конкретной области и активно участвуют в работе институтов ЕС. К такого рода представительствам относится и региональное посольство

Каталонии.

Принято рассматривать деятельность региональных представительств в двух плоскостях. Во-первых, как новую форму выработки политического курса (policymaking), предполагающую разделение компетенций между наднациональным, национальным и субнациональным уровнями управления (multilevelgovernance).

Эта форма открывает возможности участия в европейской политике новых государственных акторов, представляющих регионы и местные органы власти, и новых частных акторов в лице коммерческих организаций, социальных, культурных и других ассоциаций. Во-вторых, региональные представительства могут рассматриваться как институт лоббирования интересов, сосредоточенный на выработке стратегий давления на структуры ЕС. Лоббизм, конечно, сопровождал появление Европейского сообщества. Однако с середины 1980х он приобрел внушительный размах. В связи с этим присутствие в столице Сообщества стало важнейшим условием поддержания постоянных контактов с теми, кто имеет прямой доступ к центрам принятия решений. Формы представительства варьируются. Как уже отмечалось, это может быть самое настоящее квазипосольство со своим штатом. Но ряд регионов на основе соответствующих соглашений идет по пути внедрения своего представителя в различные региональные агентства или торговые представительства. С целью экономии средств менее обеспеченные регионы предпочитают делить здания с другими региональными представительствами. Причем это могут быть соотечественники или иностранцы.

Итальянская область Эмилия-Романья - первая из всех итальянских областей, появившаяся в Брюсселе в период, когда государство не поощряло подобных действий, - прибегла к ухищрению, воспользовавшись гостеприимством Агентства по технологическому развитию Эмилии-Романьи. Ее примеру последовала Тоскана, расположившаяся в брюссельском представительстве тосканской финансовой структуры. По этому пути шли и многие другие области Италии.

В целях экономии средств насчитывающее в своем составе 13 человек представительство итальянской области Эмилии-Романьи делит свое помещение с немецким Гессеном, французской Аквитанией и Великопольской областью Польши. Итальянские автономные провинции Тренто и Больцано открыли совместное представительство с австрийским Тиролем. В этом последнем случае можно говорить о транснациональных представительствах, ибо речь идет не только о стоимости аренды, но и об общих интересах. Лишь в 1994 г. запрет на установление итальянскими областями прямых отношений с Европейским союзом (ибо эти отношения прежде рассматривались как международные) был снят. Новый закон признал за областями и автономными провинциями право поддерживать прямые контакты с европейскими институтами и организациями, включая Комитет регионов. Первоначально оговаривалось, что эти отношения должны развиваться в тесном взаимодействии с посольством Италии при Комиссии ЕС. Однако в 1996 г. и

это последнее ограничение было отменено. Знаком модернизации становится также развитие «дипломатического федерализма», который отражает возрастание активности областей Италии на международной арене. Речь идет прежде всего о таких сферах деятельности, как туризм, торговля и экономика. Свидетельством внимания к этим процессам стал протокол о намерениях, подписанный в 2011 г. министром иностранных дел Фраттини и президентом области Венето. При этом Фраттини подчеркнул, что министерство сделает все возможное и необходимое, чтобы «система Венето» была подключена к трансконтинентальной дипломатической «страносистеме» Италии, что даст области дополнительные инвестиции и будет способствовать развитию туризма. Прикомандированный к Венето дипломат наделяется полномочиями дипломатического советника президента области. Дипломатические советники появились и при властях других областей Италии.

Иногда представительство региона многофункционально. В нем работают представители как региональных и местных органов власти, так и региональных торговых палат, ассоциаций промышленников, профсоюзов, образовательных учреждений. Регионы победнее открывают в Брюсселе миниофисы (например, греческий Эпир или итальянская область Молизе). Персонал региональных представительств состоит из чиновников регионального или муниципального уровня, а также рекрутируется из местного населения. Однако по вполне понятным причинам многие предпочитают иметь в составе своего представительства людей с солидным опытом работы в европейских институтах и хорошо знакомых с механизмом их функционирования. Иными словами, самых настоящих лоббистов.

Задачи представительства, даже небольшого, заключаются прежде всего в информировании властей области о том, что происходит в Сообществе. Посредством представительства устанавливаются необходимые контакты. Время от времени региональные представители заняты разработкой проектов, финансируемых на европейском уровне. В их задачу входит и так называемый *networking*, т.е. создание сети контактов как с представителями и институтами ЕС, так и с представителями других региональных посольств, расположенных в Брюсселе. Последнее чрезвычайно важно в свете решений ЕС о партнерстве и трансграничном сотрудничестве. Продвижение региональных проектов и соответствующие контакты с Комиссией, Советом министров и Европейским парламентом также входят в компетенцию представительств. Эти контакты служат способом информирования Комиссии о стратегических планах региона.

Вполне можно говорить, что на сегодняшний день роль региональных и местных властей в функционировании европейских интеграционных процессов постоянно возрастает. Практически большинство европейских регионов, областей, провинций, значимых муниципалитетов стремятся быть представленными в Европейском союзе. Осуществлению этих намерений весьма способствовало учреждение в рамках европейских структур различных структурных региональных фондов и создание Комитета регионов. В свою очередь в целом ряде европейских стран были приняты соответствующие

законы, регулирующие международную деятельность регионов.

Конечно, именно правительствам стран - членов ЕС принадлежит последнее слово в определении внешнеполитического курса.

Тем не менее регионы не являются более пассивными исполнителями этого курса. Они превращаются в ключевых акторов разработки и принятия решений в области программирования и финансирования регионального развития. Их представительства в Брюсселе все активнее привлекаются к участию в переговорах, в том числе в рамках Совета министров ЕС.

Изучение дипломатических институтов Европейского союза позволяет констатировать следующее. Стало очевидным, что надежды на создание своего рода супергосударства оказались очередной утопией. Тем не менее видимое противоречие между процессами глобализации и интеграции снимается распространением на членов ЕС законов и норм, которые, собственно, и обеспечивают подготовку каждой страны к более эффективному вхождению в мировой рынок.

Сегодня ЕС переживает нелегкие времена. Европейское общественное мнение критично относится к бюрократическим структурам Сообщества. Разногласия между членами ЕС значительно усилились после вступления в него государств Восточной Европы. Остро стоит проблема колоссальных расходов на «двойную дипломатию», национальную и общеевропейскую. Кризисные явления последних лет поставили европейские государства перед необходимостью срочных и зачастую весьма радикальных и болезненных реформ.

Интеграционная дипломатия обусловила весьма сложную и гибкую систему координации внешней политики отдельных государств и внешней политики Европейского союза. ЕС неуклонно расширяет сеть своих представительств за рубежом, предоставляя им новые компетенции. Тесно взаимодействуя в рамках европейских институтов, национальная дипломатия европейских стран обретает новые черты. Можно предположить, что интеграционная дипломатия в некотором смысле являет собой прообраз будущей модели дипломатии, сохраняющей национальный характер и одновременно отражающей рост глобальной взаимозависимости.

Решения, принимаемые в ЕС, все с большей эффективностью влияют на развитие региональной активности. В свою очередь регионы все более решительно участвуют в деятельности интеграционных институтов. Структура представительств и задачи, которые перед ними стоят, вполне позволяют говорить о появлении в рамках интеграции новых форм дипломатической архитектуры, получивших название парадипломатии.

Примечания

¹ Allot Ph. The European Community is not the real European Community // Yale Law Journal. 1990. Vol. 24. No 2.

² B. Hocking and D. Spence (eds.). Foreign Ministries in the European Union:

Integrating Diplomats. N.Y., Palgrave, 2005.

³ European Parliament 'Galeote Report', EP Committee on Foreign Affairs, Human Rights, Common Security and Defense Policy 'Report on a Common Community Diplomacy' (2000/2006 (INI), A5 - 0210/2000).

⁴ Jorgensen K. E. Modern European Diplomacy: A Research Agenda. DSP. Discussion Papers. Leisester: Centre for the Study of Diplomacy, 1997. P. 7.

⁵ B. Hocking and D. Spence (eds.). Op. cit.

⁶ Heidener Thomas. COREPER: A New Type of Effective Diplomacy.

⁷ Serra E. La diplomazia in Italia. Milano: Rizzoli, 1984. P. 210.

⁸ Watson A. Diplomacy. The Dialogue between States. L.: Routledge, 1982. P. 147.

⁹ См.: Bátor J., Hocking B. Bilateral Diplomacy in the European Union. Towards 'postmodern' patterns? Discussion Papers in Diplomacy, № III (The Hague: Netherlands Institute of International Relations 'Clingendael', 2008).

¹⁰ Spence D. The Early Days of the European External Action Service: A Practitioner's View // The Hague Journal of Diplomacy. 2012. No 7 (1). P. 115.

¹¹ [Электронный ресурс]. - Режим доступа: http://www.bbc.co.uk/russian/uk/2012/09/120923_uk_canada_joint_missions.shtml

¹² [Электронный ресурс]. - Режим доступа: http://www.cespi.it/WP/WP%2065CeSPI%20Macroregioni%20europee%20_eng_.pdf

Контрольные вопросы

1. Каков в ЕС механизм выработки и согласования решений по внешней политике?

2. Какова численность дипломатических представительств Комиссии Европейского союза?

3. Чем работа в делегациях Комиссии ЕС отличается от работы дипломатов в традиционных посольствах?

4. Что такое процессы регионализации?

5. Как вы можете охарактеризовать влияние интеграционных институтов на развитие региональной парадипломатии?

Рекомендуемая литература

Бусыгина И. М. Традиционные понятия и новые реалии: суверенитет в Европейском Союзе // Суверенитет: трансформация понятий и практик / Под ред. М. Ильина и И. Кудряшовой. М: МГИМО, 2008.

Зонова Т. В. Дипломатические структуры Европейского союза // Дипломатия иностранных государств / Под ред. Т. В. Зоновой. М.: РОССПЭН, 2004.

Зонова Т. В. От Европы государств к Европе регионов? // Полис. 1999. № 5.

Зонова Т. В. Парадипломатия европейских регионов // Вся Европа. 2011. № 4.

Медушевский А. Н. Европейская интеграция: механизмы взаимодействия // Вестник Европы. 2006. № 17.

Стрежнева М. В. Практика наднациональности в Европейском союзе // Международные процессы. 2010. Сентябрь-декабрь. Т. 8. № 3 (24). The Emerging EU Diplomatic System: Opportunities and Challenges after 'Lisbon' // The Hague Journal of Diplomacy. 2012. Vol. 7.

Глава 8 ГУМАНИТАРНЫЕ АСПЕКТЫ ДИПЛОМАТИИ И ФАКТОР РЕЛИГИИ

Гуманитарный фактор обретает все большее значение в дипломатии. Развитие ее гуманитарных аспектов связано с усилиями, направленными на избавление людей от страданий, лишений и попрания достоинства. Простой человек становится первой жертвой военных конфликтов, нещадная эксплуатация, насилие, терроризм, а также стихийные бедствия, болезни и эпидемии превращают среду его обитания в опасную для жизни¹.

В мировом общественном мнении зрело осознание того, что помимо властного фактора, диктата чисто политических соображений существуют общечеловеческие ценности, которые необходимо брать под защиту.

Становление гуманитарной дипломатии

В начальный период становления гуманитарной дипломатии ее внимание было сосредоточено на вопросах снижения уровня военного насилия и жестокости в период ведения военных действий. На этой основе были выработаны правовые нормы, призванные регулировать правила ведения войны. В 1864 г. в Женеве представители двадцати пяти государств приняли Конвенцию об улучшении положения раненых солдат и офицеров. Вслед за тем по предложению России последовало еще две встречи - в Брюсселе (1868) и в Санкт-Петербурге (1874). На них обсуждалась возможность выработки действенных правил ведения войны. В 1868 г. в Петербурге была заключена конвенция о запрете осколочных снарядов и разрывных пуль. Решения этих форумов стали составной частью международного права.

Особый импульс гуманитарная дипломатия обрела в связи с обращением Федерального совета Швейцарии, голландского правительства и российского императора Николая II провести ряд международных конференций для разработки конвенций, ограничивающих военное насилие, защищающих жертвы вооруженных конфликтов - раненых, военнопленных, гражданское население. За этим последовала череда конференций, посвященных проблемам военных действий и последствий этих действий. Однако, как со временем выяснилось, принятых конвенций недостаточно, чтобы защитить жертвы вооруженных конфликтов, не носящих межгосударственного характера. Другие проблемы гуманитарной дипломатии первоначально выступают в качестве второстепенных вопросов международных форумов. Например, Венский конгресс предусмотрел в своем Заключительном акте (1815) обязательство

государств-участников всеми средствами бороться с работорговлей. Государства-участники высказались в пользу окончательного запрещения работорговли².

Лондонская конференция 1841 г. приняла решение, в соответствии с которым корабли Англии, Франции, России, Австрии и Пруссии должны препровождать подозрительные пиратские корабли с неграми-рабами на борту в соответствующие порты и передавать их экипаж в местные суды. Таким образом, работорговля наряду с пиратством была признана международным преступлением, в борьбе с которым должны участвовать государства независимо от гражданства самих преступников и от флага, под которым курсирует корабль. Брюссельская конференция 1890 г. учредила межправительственное объединение - Международное морское бюро со штаб-квартирой в Занзибаре и Специальное бюро при министерстве иностранных дел в Брюсселе³.

Благодаря этим решениям многосторонняя гуманитарная дипломатия приобрела значительный импульс. В ходе Парижской мирной конференции 1919 г. государства приняли обязательство о полном запрещении не только работорговли, но и самого института рабства. Женевская конференция, созванная в 1926 г. под эгидой Лиги Наций, подтвердила специальной конвенцией всеобщее международное обязательство упразднить и предотвратить рабство в какой бы то ни было форме.

С течением времени гуманитарные проблемы становились предметом специально созываемых конференций, цель которых - выработать конвенции, направленные на улучшение условий жизни человека. Эти конференции носили как межправительственный, так и неправительственный характер. Например, в периодически созываемых конференциях Международного Красного Креста, учрежденного еще в 60х годах XIX столетия, приняли участие представители как государств, так и неправительственных организаций. В 1851 г. французское правительство стало инициатором Первой международной конференции по здравоохранению, посвященной борьбе с холерой. К 1903 г. государствами был выработан кодекс борьбы с эпидемиями.

Трагические события Второй мировой войны побудили многостороннюю дипломатию к выработке новой методологии исследования вопроса и принятия решений. Главным действующим лицом гуманитарных катастроф становится человеческая личность. Человек был признан носителем естественных прав, которые государства нередко игнорировали. Первоначально многосторонняя гуманитарная дипломатия провозгласила концепцию прав человека, а затем приступила к активному регулированию положения с правами человека в различных странах мира, выйдя, таким образом, за традиционные рамки исключительной правосубъектности государств.

В преамбуле и многочисленных статьях Устав ООН содержит положение о правах человека и провозглашает одной из приоритетных целей организации защиту этих прав. В этом контексте в 1948 г. Генеральная Ассамблея ООН приняла Всеобщую декларацию прав человека. Вслед за этим последовали

Конвенция о политических правах женщин (1953), Декларация о правах детей (1959), Декларация об упразднении дискриминации женщин (1967). Этапным событием на этом направлении явилась Всемирная конференция по борьбе против расизма, расовой дискриминации, ксенофобии и нетерпимости, в ходе которой государства-члены ООН смогли выработать перспективную программу действий, направленную на утверждение идеалов национального, этнического, культурного и языкового равноправия.

В 1950 г. Совет Европы принял Европейскую конвенцию о защите прав человека и основных свобод. Для проведения в жизнь положений этой конвенции было создано два органа - Комиссия по правам человека и Суд по правам человека. Задачи этих органов - разрешение споров, которые могут возникнуть между государствами в отношении применения положений этой конвенции, а также рассмотрение жалоб граждан на действия своего государства. Последнее положение стало революционным с точки зрения международного права. В рамках Совета Европы была разработана и принята Социальная европейская хартия (1961). В 1966 г. Генеральная Ассамблея ООН одобрила резолюцию и два пакта о правах человека. Первый документ касается экономических, социальных и культурных прав, второй - гражданских и политических. На основе Факультативного протокола для разрешения возникающих по этим вопросам проблем при ООН был учрежден Комитет по правам человека. Гуманитарные вопросы были также в центре внимания Хельсинкской конференции по безопасности и сотрудничеству в Европе и зафиксированы в Заключительном акте. Создание международных высокоспециализированных институтов, занимающихся проблемами многосторонней гуманитарной дипломатии, продолжалось. В 1993 г. при ООН было учреждено Бюро Верховного Комиссара по правам человека (ОНЧР).

Бюро разработало систему «Hurricane» (компьютерный анализ положения дел в области прав человека). Речь идет о банке данных, отображающем состояние дел в области прав человека, содержащем список тематических конвенций, документальных материалов от наблюдателей, отчеты о ежедневной деятельности бюро, а также его корреспонденцию, материалы СМИ, сведения о положении дел в определенной стране. Бюро ограничивается опубликованием информации о нарушениях прав человека, не прибегая при этом к обвинениям или давлению⁴.

В 2006 г. в соответствии с резолюцией ГА при ООН вместо Комиссии по правам человека был создан Совет по правам человека.

Гуманитарная дипломатия не ограничивается защитой индивидуума, она распространяет свое действие на защиту различных групп, особо нуждающихся в помощи. Примером этого служат положения по охране этнических и религиозных меньшинств. Конвенция ООН 1948 г. направлена на предотвращение геноцида, квалифицируемого в качестве международного преступления, и предусматривает набор мер по наказанию виновных. Геноцид определяется как действия, преследующие цель полного или частичного уничтожения национальной, этнической, расовой или религиозной группы.

Особое внимание уделяется беженцам. Под эгидой Лиги Наций в 1933 г. было учреждено международное удостоверение личности - паспорт Нансена, предназначенный в основном для политических беженцев из Советской России. После Второй мировой войны в рамках ООН была создана Международная организация по проблемам беженцев, появился Верховный комиссариат ООН по проблемам беженцев. В 1951 г. Женевская конференция приняла конвенцию о статусе беженцев, содержащую положения об обязанностях государств, подписавших конвенцию, не прибегать к дискриминации, признавать права беженцев на правовую защиту. Конвенция запрещает высылку беженцев, за исключением случаев, продиктованных соображениями общественного порядка и безопасности, а также предусматривается создание благоприятных условий для ассимиляции, натурализации и т.д. В 1967 г. на заседании ГА была принята Декларация о территориальном убежище, предусматривающая юридическую возможность предоставления убежища всем лицам, оказавшимся в условиях, предусмотренных в ст. 14 Всеобщей декларации прав человека. Созванная в 1967 г. по проблемам убежища конференция в Женеве столкнулась с немалыми идеологическими разногласиями, продиктованными соображениями холодной войны, тем не менее в 1977 г. по предложению Святого престола был принят важный тезис о воссоединении семей.

Гуманитарная дипломатия направлена не только на защиту личности как таковой или как члена определенной группы, подвергающейся физической или моральной опасности, но и личности как неотъемлемой части общества. Гуманитарный фактор таким образом приобретает значение социального. Вследствие этого большое внимание уделяется вопросам охраны труда и социального обеспечения. Напомним, что еще в 1906 г. Бернская дипломатическая конференция приняла конвенцию о недопустимости использования женского труда в ночных сменах. После Первой мировой войны было создано Международное бюро труда, нынешняя МОТ. В рамках этой организации было принято немало конвенций, касающихся охраны прав трудящихся⁵.

До начала Второй мировой войны были приняты конвенции, запрещающие использование детской рабочей силы в промышленности, торговом флоте, сельском хозяйстве. Известный международный резонанс имели также конвенции по регулированию женского труда, введению восьмичасового рабочего дня, еженедельного выходного, установлению равных прав иностранных рабочих и возмещению за профессиональное заболевание, а также социальное страхование и пенсионное обеспечение. После Второй мировой войны МОТ приняла конвенцию о профсоюзных свободах и защите прав профсоюзов, об обязанности государств способствовать достижению полной занятости.

Обретя социальный масштаб в рамках многосторонней дипломатии, гуманитарный фактор привел международные организации к постановке экологических проблем и проблем защиты окружающей среды. Речь идет в основном о защите среды обитания человека. Экологические вопросы

неразрешимы на уровне отдельного государства, они требуют совместных действий и активной многосторонней дипломатии. Первым форумом такого рода стала Стокгольмская конференция, созванная в 1972 г. по инициативе ООН (UN Conference of the Human Environment). ОБСЕ учредила Комитет по проблемам окружающей среды, НАТО - Комитет по проблемам вызовов современного общества. Так, известный микробиолог Питер Хотез, профессор Университета имени Джорджа Вашингтона, ввел в оборот новый термин - «дипломатия вакцины». Этот видный американский ученый считает, что «дипломатия вакцины» насчитывает столько же лет, сколько сама вакцинация. Изобретенная английским доктором Эдвардом Йеннером в 1798 г. в целях борьбы с оспой, вакцинация от оспы получила широчайшее распространение в Великобритании, а затем и во Франции. В разгар военных действий между наполеоновской Францией и Великобританией Э. Йеннер был избран в качестве иностранного члена Национального института Франции. В благодарственной речи он заявил, что «науки никогда не воюют». Известно, что даже в период холодной войны советские и американские ученые совместно разрабатывали вакцину от полиомиелита.

В настоящее время «дипломатия вакцины» широко используется Всемирной организацией здравоохранения и ЮНИСЕФ для прекращения огня в конфликтных зонах Африки и Азии. В так называемые «дни спокойствия» проводится вакцинация против различных заболеваний. Так, в 1995 г. в Судане было обеспечено шестимесячное прекращение огня для вакцинации от тяжелейшего специфического заболевания, вызываемого попадающими в желудочно-кишечный тракт паразитами. Известное как «перемирие гвинейского червя», это перемирие было самым длительным в истории суданского конфликта. Кампания по вакцинации населения временно положила конец военным действиям также в Сьерра-Леоне. С особой остротой подобные проблемы встают в связи с распространением СПИДа. Подсчитано, что если бы ядерные державы ассигновали на разработку и производство необходимых вакцин лишь одну десятую часть своих расходов, поглощаемых производством ядерного оружия, то многие тяжелые заболевания этого региона были бы побеждены уже в XXI в. Как заявил Петер Хотез, «мы должны изобрести вакцину против войны»⁶.

Одним из ключевых элементов международного гуманитарного права является Конвенция о негуманном оружии. Конвенция устанавливает две важнейшие нормы регулирования военных действий: необходимость обеспечения различия между гражданским населением и военным персоналом и запрет на применение оружия, причиняющего излишние повреждения или страдания участникам вооруженного конфликта или делающего их смерть неизбежной. В 1997 г. принята Конвенция о запрете противопехотных мин, а в 2008 г. - Конвенция по кассетным боеприпасам.

В постбиполярном мире в рамках гуманитарной дипломатии наблюдается возрастание числа гуманитарных интервенций, предполагающих активное участие уже не столько политико-дипломатических, сколько силовых структур.

Проводятся военные и полувоенные операции по разъединению и разоружению сторон конфликта, акции по контролю за прекращением огня и ситуацией в буферных пограничных зонах, разделяющих враждующие стороны, предусматривается осуществление полицейских функций в постконфликтный период.

События показали, что разрешить конфликт, только добившись прекращения огня и развертывания сил по поддержанию мира (peacekeeping) на период ведения переговоров и заключения мира, невозможно. Конфликты, особенно внутригосударственные, имеют глубокие корни и давнюю историю. Возобновления конфликта можно избежать лишь при условии, что гуманитарная интервенция будет сопровождаться долгосрочными программами, направленными на искоренение причин конфликта, т.е. на борьбу с дискриминацией, несправедливой социальной и экономической политикой, коррупцией, насилием и нарушением прав человека. Долгосрочные программы, направленные на искоренение причин конфликта, в послании Генерального секретаря ООН Буртута Гали от июня 1992 г. получили название «миростроительства» (peacebuilding).

Миростроительство предполагает действия не только в политической и военной, но и в социально-экономической сфере. Именно ООН, обладая возможностями разносторонней и авторитетной экспертизы, может стать тем форумом, который, преследуя цели развития, гуманитарной помощи, соблюдения прав человека и демократизации, придает им измерение, способствующее предотвращению конфликтов.

Миротворческие акции, имеющие принудительный характер, намерен осуществлять также ЕС. Вмешательство ОБСЕ производится только с согласия конфликтующих сторон. Важную роль в этом плане призвано сыграть полевое присутствие ОБСЕ в регионах, где положение дел с правами человека и демократическими процессами обстоит неблагоприятно.

Проблемным остается международно-правовое обоснование вмешательства во внутренние дела государств. Ряд правоведов утверждает, что современный международный порядок базируется на принципах суверенитета государств и невмешательства в их внутренние дела. Другие, напротив, придерживаются мнения, что в современном мире взаимозависимость стала столь тесной, что суверенитет неизбежно трансформируется, а на передний план выходит защита прав человека.

В 2000 г. была создана Комиссия по проблемам вмешательства и государственного суверенитета, в которую вошли представители стран-членов ООН. Комиссией была предложена концепция «ответственности по защите» (responsibility to protect). Положения этой концепции вошли в итоговый документ Всемирного саммита, состоявшегося в 2005 г. по случаю 60-летней годовщины ООН. Был провозглашен принцип, в соответствии с которым суверенитет государства рассматривается не как право, а как ответственность. Другими словами, «каждое государство обязано защищать свое население от геноцида, военных преступлений, этнических чисток и преступлений против

человечности». В случае необходимости, если мирные средства окажутся недостаточными, а национальные органы власти явно будут не в состоянии защитить свое население, международное сообщество через ООН и в сотрудничестве с региональными организациями обязано реагировать на эти действия в соответствии с главами VI и VIII ее Устава. Продолжающиеся по этому поводу дискуссии на Генассамблее ООН свидетельствуют, что государства-члены пока не достигли консенсуса относительно охвата концепции «ответственности по защите» и путей ее реализации. Проблема требует дополнительного обсуждения, включая совершенствование механизмов превентивной дипломатии, являющейся первоочередным и приоритетным методом регулирования.

Конфликты «нового поколения» и фактор религии

Особое внимание нынешних дипломатов занимают проблемы, связанные с предупреждением и разрешением конфликтов так называемого нового поколения. В преодолевшем bipolarность мире число этих конфликтов возросло. Речь шла прежде всего о конфликтах локального и регионального характера. Пример территории постсоветского пространства 1990х годов дал нам картину почти 170 конфликтных зон, в 30 из которых можно было говорить о чрезвычайно высокой напряженности, а в 10 случаях потенциальные конфликты трансформировались в кровопролитные войны⁷.

Конфликты этнического и религиозного характера, возникавшие в иные времена почти исключительно в странах «третьего мира», теперь разгорались и на Европейском континенте. Особую озабоченность вызывает все возрастающее число жертв среди гражданского населения. Многие исследователи говорят о недостаточном уровне разработки теории международных отношений, которая не в состоянии предложить дипломатам, задействованным в этих конфликтах, удовлетворительную теоретическую основу для соглашений.

В этом контексте все более очевидным становится значение «фактора религии». Нельзя не согласиться с тезисом Самуэля Хантингтона о возрастающей роли религий в XXI в.⁸.

Отчасти это объясняется некоторым идейным вакуумом, в котором превалирует прагматизм сегодняшних государственных деятелей, не брезгающих прибегать к политике двойных стандартов. Позитивистский и сугубо эмпирический методологический подход, характерный для последних десятилетий холодной войны, оставлял религию за рамками международных исследований⁹.

В результате «религиозный фактор» в качестве активного элемента международных отношений просто игнорировался. Исключением, подтверждающим правило, стал лишь исламский фундаментализм. Не случайно, однако, сегодняшние исследователи международных отношений вновь проявляют интерес к роли идей «этического измерения» деятельности политиков, дипломатов и других акторов на сегодняшней мировой арене.

Движения конфессионального характера становятся все более значимым фактором международной жизни. Это католические, протестантские, православные, мусульманские, буддистские организации, которые активно участвуют в попытках предотвращения и разрешения вооруженных конфликтов или по крайней мере пытаются облегчить страдания населения, втянутого в военные действия. Члены этих организаций зачастую становятся участниками «peacekeeping force» или же действуют самостоятельно. Проблемы мира, справедливости, консенсуса стоят на повестке дня различных международных конференций, в которых принимают заинтересованное участие члены религиозных объединений¹⁰.

Примером тому стали события 1990х годов в Бурунди. Вслед за геноцидом в Руанде и провалом политиков в решении этих проблем большое количество религиозных организаций взяли на себя функции посредничества, диалога и примирения. Среди этих организаций - Католическая служба помощи (объединившая Catholic Relief Services, Community of Sant'Edgio, Mennonite Central Committee, United Methodist Church).

Она подготовила мирное соглашение, которое и было положено в основу урегулирования.

Возрастание фактора религии в международных отношениях подчеркивают и дипломаты. Так, на вашингтонской конференции «Роль посла в продвижении политики прав человека за рубежом» американские дипломаты пришли к единодушному выводу о том, что проблема религиозного сознания сегодня является ключевым фактором дипломатических усилий в целях становления нового мирового порядка¹¹.

Большое внимание роли религии и насущности межрелигиозного диалога уделяет Организация Объединенных Наций. ООН объявила 2010 год Международным годом сближения культур, в ходе которого прошли мероприятия, посвященные межрелигиозному и межкультурному диалогу, взаимопониманию и сотрудничеству на благо мира. Бесспорна важность этого диалога для упрочения нравственных основ человеческой цивилизации.

Исходя из этих положений Россия предложила создать под эгидой ООН Консультативный совет религий для обмена мнениями между представителями основных мировых конфессий. В частности, в 2000 г. возможность сотрудничества между ООН и Русской православной церковью в области миротворческой деятельности обсуждалась на встрече Генерального секретаря ООН Кофи Аннана и Патриарха Алексия II¹².

В 2006 г. в Москве состоялся Всемирный саммит религиозных лидеров, который принес новое измерение в политику, направленную на развитие взаимодействия мировых конфессий и секулярных государств. Министерство иностранных дел России поддерживает отношения сотрудничества с РПЦ и мусульманскими организациями. Периодически проводит заседания Рабочая группа по взаимодействию МИД России и Русской православной церкви. В то же время работает Консультативный совет по взаимодействию МИД России с российскими мусульманскими организациями¹³.

О значении духовного религиозного опыта для решения проблем современного мира подробно говорится в «Основах социальной концепции» Русской православной церкви. Церковь решительно осуждает войну как «проявление скрытого духовного недуга человечества - братоубийственной ненависти». Отмечается, что выработка высоких правовых норм в международных отношениях была бы невозможна без нравственного воздействия, которое оказало христианство на устроения людей. Центральным моментом в деятельности РПЦ становится миротворчество на международном, межэтническом и гражданском уровнях, забота о соотечественниках, содействие взаимопониманию и сотрудничеству между людьми, народами и государствами¹⁴.

В настоящее время миротворческие усилия РПЦ сосредоточены на урегулировании конфликтных ситуаций в разных регионах мира, включая зону армяно-азербайджанского противостояния, Грузию, Молдову, Балканы, Ближний Восток. Осознавая эмоциональную напряженность религиозного сознания, Церковь стремится к тому, чтобы ни один конфликт не был религиозно окрашен.

Православные христиане живут сегодня в ситуации, когда страны и народы становятся все более взаимозависимыми, многие важнейшие решения все чаще принимаются не на национальном, а на международном уровне. Религиозное сознание, будучи универсальным по своему характеру, воспринимает феномен глобализации - политической, правовой, экономической, информационной, культурной - как объективную реальность, которую нельзя игнорировать. По всей вероятности, значимость миссионерского служения, выражающегося прежде всего в диалоге с представителями различных культур и народов, будет неизменно возрастать.

Московский Патриархат ведет активный диалог с европейскими и мировыми межправительственными организациями, государственным руководством ряда стран, интеллектуальными и исследовательскими кругами всего мира. Цель этого диалога состоит в положительном влиянии на развитие международного права, в противодействии политическому, идеологическому, мировоззренческому диктату и унификации. РПЦ рассматривает процесс глобализации как способствующий общечеловеческой интеграции, исключая подавление воли народов, дающий возможность жить и развиваться свободно, согласно своим самобытным традициям, чаяниям, устремлениям, своему образу жизни. Церковь стремится содействовать возникновению таких цивилизационных стандартов, которые могут сбалансировать различные культурные, религиозные традиции и либеральное западное развитие. Именно на этих стандартах, говорится в документе РПЦ, - и будет основан многополярный, многокультурный и свободный мир¹⁵.

В связи с ростом угрозы международного терроризма конфессиональные организации, представляющие подавляющее большинство верующих христиан, мусульман, буддистов, индуистов, иудеев, решительно осудили действия вооруженных банд, использующих религиозно окрашенную радикальную

идеологию. Руководители РПЦ подчеркивают особую опасность разговоров о неизбежном глобальном столкновении мусульман и христиан, в котором может быть заинтересован лишь узкий слой радикалов и те силы, которые надеются выиграть от этого конфликта. Церковь, обладающая многовековым опытом сотрудничества между православными и мусульманами, может внести большой вклад в предотвращение подобного конфликта¹⁶.

Представители профессиональной дипломатии все чаще задумываются над ролью религиозного фактора в становлении нового мирового порядка. Российские дипломаты и деятели церкви, действуя своими специфическими средствами, призваны в первую очередь выполнять очень важную общую миссию - миссию миротворчества. Духовный авторитет церкви может сыграть исключительно благоприятную роль в урегулировании локальных и религиозных конфликтов. Религиозные лидеры смогут внести неоценимый вклад в становление действительно прочного мира, если их слово и дело будут нацелены не на обособление и противопоставление народов и государств, а на проповедь терпимости, на воспитание в верующих уважения к высшей ценности - человеческой жизни¹⁷.

Русская Православная Церковь во многом выполняет те же задачи, что и российская дипломатия, оказывая действенную поддержку соотечественникам за рубежом и осуществляя миротворческую миссию на пространстве СНГ. О миротворческой деятельности как важной составляющей международной миссии церкви говорил патриарх Кирилл в 2011 году на встрече с группой слушателей Высших дипломатических курсов Дипломатической академии МИД РФ:

«В каком бы регионе мира ни происходил конфликт, усилия Русской церкви всегда будут направлены на примирение враждующих сторон, ведение конструктивного диалога и нахождение компромиссных решений»¹⁸.

Как заявил заместитель заведующего кафедрой внешних церковных связей Общецерковной аспирантуры и докторантуры протоиерей РПЦ Сергей Звонарев, «суметь выразить актуальные вопросы жизни современного общества сквозь призму религиозной веры - это и есть церковная дипломатия»¹⁹.

Опыт дипломатической деятельности Святого престола

Особого внимания заслуживает дипломатическая активность Святого престола, ибо католическая церковь исторически является единственной религиозной структурой, располагающей собственной профессиональной дипломатической службой. Конечно, в числе исследователей международных отношений лишь немногие обращают внимание на роль папской дипломатии, зачастую рассматриваемую как некий анахронизм²⁰.

Однако папская дипломатия, насчитывающая многовековую историю, в целом может быть ценным источником для исследователей, критически настроенных в отношении так называемого «бездвременья» (timelessness) в подходе к изучению дипломатии и международной политики²¹.

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 остается весьма значительным. К тому же церковь во многих католических странах до сих пор является важным поставщиком руководящих правительственных кадров. Папский Рим по прежнему сохраняет свое значение в качестве одного из центров международной дипломатической активности.

В настоящее время Святой престол поддерживает дипломатические отношения с 179 странами мира. Двусторонние дипломатические отношения установлены также с Европейским союзом и Суверенным мальтийским орденом. Особые отношения существуют с Организацией освобождения Палестины. На Тайване с 1971 г. нет нунция, его место занимает временный поверенный в делах. Ведутся переговоры об установлении дипломатических отношений с Вьетнамом, неофициальные контакты через посредников поддерживаются с КНР. Святой престол принимает активное участие в деятельности международных организаций. Он выступает в качестве постоянного наблюдателя в ООН, ОБСЕ, ЮНЕСКО, АСЕАН, ФАО, ВТО. Ватикан стал полноправным членом Международной организации по проблемам миграции. Он также поддерживает многосторонние отношения с Лигой арабских государств, Африканским союзом, Международной организацией франкофонии. Ватикан развивает связи с международными неправительственными организациями, среди них 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 и пр. В средневековой системе, где судьбами 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 властью самого папы как главы католической церкви и главы папского государства.

С одной стороны, перед папскими дипломатами стояли 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 внутренней и внешней политики, исполнение надзорных и судебных функций. Средневековый взгляд Ватикана на Европу как «республику христианских народов» позволял «верховному суверену» выступать в качестве арбитра европейской жизни. 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 Средних веков унитарные и иерархические структуры папской дипломатии вступили в полосу кризиса. Святой престол с трудом приспособлялся 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 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 общежития, 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. Абсолютизму католических правителей, протестантской Реформации и наступлению ислама папа отныне мог противопоставить лишь искусство дипломатии. В ответ на вызовы времени дипломатия Ватикана проявила незаурядную гибкость. Прямое вмешательство во внутренние дела европейских дворов уступило место закулисной интриге и методам тайной дипломатии.

В 1648 г в Вестфале 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. 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, т.е. 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. Представление о «двух властях» - светской и духовной - окончательно утратило популярность. Новая светская политическая теория исходила из концепции неделимости суверенитета. Возможными считалась только одна власть - светская и один государственный суверенитет - светский, а не церковный.

В результате утверждения принципа государственного суверенитета 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 Папского государства. В то же время церковный характер миссии, предусматривавший право на вмешательство во внутренние дела государства, более не признавался. Французская революция и реформы Наполеона завершили эти преобразования.

На Венском конгрессе 1814–1815 гг. 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 классах глав дипломатических представительств», 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» и основывалась на отделении церкви от государства.

Международный статус папства и сегодня в основном базируется на тех же двух принципах: светская власть папы и его религиозный авторитет. Папство согласилось с существованием двух независимых суверенных властей - церкви и государства, каждая из которых является верховной в своей собственной сфере. 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, 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 личный авторитет ставят папу в ряд главных действующих лиц на мировой арене.

Централизованная организация внешнеполитической службы Святого престола позволяет использовать конституционные структуры Ватикана достаточно гибко, в зависимости от склонностей того или иного папы и личных характеристик их ближайших сотрудников. Папа управляет через департаменты - конгрегации и курию, которая называется римской, поскольку 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.

Международное представительство Святого престола, заключение, ратификация и денонсация международных договоров и конкордатов, прием дипломатических представителей иностранных государств и назначение за рубеж 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 попрежнему 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 напряженной конкуренции 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, 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 под патронажем государственного секретариата издается папский ежегодник «*L'Attività della Santa Sede*» («Деятельность Святого престола») объемом около двух тысяч страниц, отражающий политику Святого престола в области международных отношений.

Наряду с государственным секретариатом международными отношениями занимается Папский совет справедливости и мира (*Iustitiae 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 Папским 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 в свое время специально для посредничества между Аргентиной и Чили в спорном пограничном вопросе и просуществовавший в течение всего 1979 г. 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. Следует отметить, что Ватикан не имеет своих консульских представительств, но, по мнению ватиканских правоведов, Святой престол может при необходимости учредить и консульства. Дипломатические связи Ватикана обладают рядом особенностей. Развитие двусторонних контактов зачастую зависит от причин религиозного, исторического и политического характера. Например, сложно развивались отношения Ватикана с Соединенными Штатами. Протестантское большинство было категорически против установления дипломатических контактов с римскими папами. Еще в XIX в. Конгресс принял резолюцию, запрещающую финансирование посольств при Святом престоле. Для поддержания связей президенты прибегали к институту личного представителя, который время от времени появлялся в Риме. Дипломатические отношения были установлены лишь в 1984 г., когда в Польше развернулось протестное движение «Солидарность» и президент Рейган сумели уговорить Конгресс в необходимости отношений с папой-поляком Иоанном Павлом II.

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 рассмотрением такого формального вопроса, как установление отношений между Москвой и Ватиканом. Качественно новую основу отношения с Ватиканом получили в ходе перестройки. В 1988 г. кардинал Казароли посетил Москву по случаю празднования 1000летия 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, и в 1990 г. стороны обменялись представителями. Название «официальные» ставило эти отношения на более низкую ступень по сравнению с дипломатическими, что объяснялось неоднозначной позицией РПЦ по поводу контактов с Ватиканом. Только в 2009 г. российско-ватиканские отношения были подняты до уровня дипломатических и их представители стали называться послами.

Традиция требует, чтобы послами при Святом престоле не становились разведенные мужчины или женатые на разведенной женщине. С недавнего времени при Святом престоле в качестве послов появились женщины. Первой в 1975 г. стала Бернадетт Ово, посол Уганды.

В январе 1988 г. еще две женщины - Юдифь Катрин Троттер, посол Новой Зеландии, и Миньонетт Патриция Дюран, посол Ямайки, вручили свои верительные грамоты понтифику. В 1990х годах послом США при Святом престоле стала Коринн Клейборн Боггс, а послом Великобритании - Морин Е. Макгленш. На вопрос журналистов, не испытывает ли гжа Макгленш некоторых затруднений в связи со своей «мужской» должностью, она ответила: «Единственная трудность состоит в том, чтобы приучить людей называть меня послом, а не послицей, ибо последнее означает жена посла». В 2012 г. делегацию Европейского союза при Святом престоле возглавила француженка Лоранс АржимонПистр.

С 1870 г. утвердился принцип никогда не принимать в качестве посла (за исключением чрезвычайных посольств) дипломата, аккредитованного при итальянском государстве. Поэтому послы ряда государств, аккредитованные по совместительству при Святом престоле, проживают постоянно в других странах, а в Риме бывают только наездами. Исключением является посол Швейцарии в Италии, который раз в год появляется в Ватикане по случаю принесения присяги швейцарскими гвардейцами. 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.

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 1848го 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. Сегодня и США, и Великобритания, а также Дания, Швеция и Норвегия, где лютеранство является государственной религией, представлены при Святом престоле. В 1979 г. правительство православной 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 межгосударственные, но ни в коем случае не межрелигиозные.

Зарубежные миссии Ватикана можно подразделить на две категории: миссии дипломатического характера - нунциатуры и представительства при

международных организациях, и миссии недипломатического характера - апостолические 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. 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 апостолическому престолу по поводу положения определенных церквей... оказывать помощь епископу действием и советом... передавать или предлагать апостолическому престолу имена кандидатов на должность епископа... стремиться к продвижению инициатив, направленных на достижение мира, прогресса и сотрудничества между народами... защищать совместно с епископом интересы миссии церкви и апостолического 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 дуайеном 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 3й: «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 апостолическому нунцию права дуайенства 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. В некоторых случаях, когда в той или иной стране отсутствует дипломатический представитель Ватикана, политико-дипломатическую деятельность может осуществлять апостолический визитатор, который одновременно поддерживает контакты с местной церковью. Обычно при местном епископате папу представляет апостолический делегат. Он является титулярным епископом и может направляться по совместительству в несколько стран. Его миссия носит прежде всего религиозный характер. Следует заметить, что Святой престол проводит только формальные различия между нунциями и апостолическими делегатами. К тому же они взаимозаменяемы. Отдельные апостолические 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; секретарь зачисляется в штат, становится членом прелатуры, и ему присваивается почетный титул монсеньора); 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.

Необходимо помнить, что папские дипломатические представительства (причем не важно, 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, «апостолический нунций во Франции». Бывает, что резиденция апостолического нунция находится в Ватикане, а не за рубежом. Такой нунций является сотрудником государственного секретариата, время от времени возглавляя особые миссии.

Папским легатам (общее название для апостолических делегатов и нунциев) вменяется в обязанность «представлять римского понтифика». Легаты должны информировать папу о местной религиозной ситуации, оказывать помощь епископам и конференциям епископов, участвовать в подготовке

* Папский нунций является дуайеном также и в дипломатическом корпусе, аккредитованном при Евросоюзе.

назначений на вакантные должности. В обязанность нунциев входит 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 апостолических делегаций попрежнему 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 искренне жаль ту, которая на втором»²².

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 апостолических 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. Британский посол при Святом престоле Маркус Бэйкер заметил, что, во-первых, его поразило разнообразие проблем, которыми он должен ежедневно заниматься. Это миграция, незаконная торговля, экуменические отношения, межрелигиозный диалог, изменение климата и конфликты в разных частях мира. Во-вторых, он отметил, что Государственный секретариат, департаменты курии, а также организации типа «Каритас» располагают очень небольшим, но чрезвычайно эффективным персоналом²³.

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. Дуализм в деятельности нунция, одновременно являющегося дипломатом и священнослужителем, подвергается в последнее время с юридической точки зрения критике. 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 1950е годы вопрос о вмешательстве Ватикана во внутренние дела Франции мулсировался парламентариями. Иногда подобные требования приводили к высылке нунция из страны, например, из Вьетнама и Камбоджи.

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.

Следует также отметить, что в настоящее время Ватикан не принимает священнослужителей в качестве дипломатических представителей при Святом престоле и не считает существенным вопрос о вероисповедании. 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 тоже был протестант, но его преемником в 1956 г. 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.

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, в XX в. - 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 настоящее время отсутствует». Папский дипломат должен обладать солидной культурой, проявлять уважение к чужому мнению, быть лоялен, последователен, гуманен, открыт к диалогу. 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.

Слушателями Академии становятся граждане самых разных стран. В 1989 г. из двадцати четырех обучающихся в Академии лишь семеро являлись гражданами Италии, остальные представляли пятнадцать стран всех континентов. В конце 1990х годов в Академии обучалось в среднем тридцать пять человек из двадцати стран мира. Курс обучения в Академии рассчитан на два года. Слушатели находятся на полном 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 римских приходах. 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, каноническое право и церковное право православных государств. Изучаются 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 около тридцати человек. Выпускники, признанные годными к дипломатической службе, направляются на работу в зарубежные нунциатуры в качестве атташе. Обычно работу в нунциатуре начинают три-четыре выпускника, затем в государственном секретариате выбирают из них наиболее подходящую кандидатуру для продолжения дипломатической карьеры.

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 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, т.е. вселенской церкви. Их этническое происхождение не играет при этом никакой роли. По их словам, дипломатический представитель Святого престола (как прелат, так и светское лицо) действует не в сфере межгосударственных отношений, но в этической сфере, трансцендентной человеческой природе. Поэтому представители папы не имеют паспорта жителя города-государства Ватикан (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). Святой престол выдает им дипломатический или служебный паспорт. Большинство же проживающих в Ватикане путешествуют с паспортами страны, из которой они происходят. В истории бывало, что представителями папы становились светские лица.

Большое значение Святой престол придает своей работе в ООН как наиболее авторитетной международной организации. 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 ООН еще в 1957 г. 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).

Святой престол заявляет о том, что принципы мира, справедливости, уважения прав человека и достоинства человеческой личности, зафиксированные в Уставе ООН, совпадают с принципами, вдохновляющими деятельность церкви. И сегодня Святой престол полагает, то только универсальная международная организация способна разрешить тревожные проблемы современности: разоружение, терроризм, наркоторговля, 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, необходимы глобальный подход и политическая воля всех правительств, а также постоянный диалог между всеми членами международного сообщества. ООН является уникальным международным форумом, способным обеспечить основу для диалога и переговоров по вышеуказанным проблемам. 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 вопросов²⁴.

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, Святой престол не считает возможным быть приравненным к обычному суверенному государству. Уставные документы ООН предусматривают моральное, юридическое и политическое участие своих членов в акциях, направленных против государства-члена ООН, нарушившего положения ее Устава. Ватиканские дипломаты полагают, что статус полноправного члена вынудил бы Ватикан принять участие в таких силовых принудительных акциях, которые противоречат его религиозной миссии²⁵.

Представители Святого престола воздерживаются от голосования и не принимают прямого участия в международном переговорном процессе, за исключением случаев, касающихся статуса национальных церквей или затрагивающих проблематику прав человека.

Во многом позиция нейтралитета выгодна Святому престолу, так как предоставляет возможность выступать в роли посредника в споре противоборствующих сторон. Политика нейтралитета предопределяет стремление Святого престола способствовать разрешению конфликтных ситуаций. Особое внимание дипломатия Ватикана уделяет в последнее время проблемам реформы ООН, призванной, по его мнению, стать моральным авторитетом и форумом, в свободной дискуссии выстраивающим ценностные ориентиры международной жизни. В марте 2012 г. Папский совет справедливости и мира выразил намерение пригласить Генерального секретаря ООН Пан Ги Муна для обсуждения вопросов, связанных с реформой ООН, в частности, с ролью этой организации в создании «прозрачных экономических систем, демократически функционирующей реальной экономики, способствующей развитию». Знаменитая речь Бенедикта XV с осуждением Первой мировой войны как «бесполезной бойни» стала своего рода точкой отсчета в миротворческой политике католической церкви. 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. Католические философы-персоналисты утверждали, что демократические ценности не противоречат католической

доктрине. При этом защита прав человека, включая право на свободу мысли, совести и религии, была выдвинута в качестве первоочередной задачи. 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»²⁶.

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. Применение силы не сбрасывается со счетов, но рассматривается как последнее средство, которое может быть применено лишь в самых крайних обстоятельствах. Концепция «справедливой войны» была использована Иоанном Павлом II в качестве критики чрезмерно поспешного применения силы коалицией, возглавляемой американцами, в ходе второй войны в Персидском заливе²⁷.

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 миссии, 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»²⁸.

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»²⁹.

Папские дипломаты подчеркивают значение 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»³⁰.

Это позволит «избежать, 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»³¹.

Дипломатические отношения представляются «адекватным средством задействовать моральные и нравственные ресурсы народов мира». Чтобы соответствовать достижению этой цели, дипломаты должны обладать следующими качествами: открытостью к проблемам других людей, терпимостью, пониманием и признанием существующих между людьми различий, чувством ответственности при ведении диалога, приверженностью исключительно мирным, ненасильственным средствам разрешения конфликтных ситуаций, духом солидарности и поиском точек соприкосновения у каждой из противоборствующих сторон не по второстепенным, а по главным вопросам, жизненно важным с точки зрения дальнейшего существования и достижения всеобщего интереса.

В гуманитарное измерение дипломатии Святого престола 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 делается 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»³².

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, Ватикан 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 действий властей в их государственной политике. Таким образом, принцип диалога ложится в основу международной политики католической церкви.

Инструментом диалога прежде всего является постоянное стремление использовать все возможные формулы переговорного процесса, посредничества, арбитража. В зависимости от текущего момента диалог может принимать самые разнообразные конфигурации.

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 позволят 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, рассматривающего концепцию солидарности и общего блага в качестве ключевого организационного принципа международного сотрудничества, становится все более значимым. Дипломатические акции, направленные на предотвращение вооруженных конфликтов, Ватикан называет «обучением миру» (*pedagogia della pace*).

В своем обращении к участникам Дня диалога и молитвы за мир и справедливость Бенедикт XVI назвал их «паломниками мира»³³.

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. Иоанн Павел II назвал его «предтечей Второго Ватиканского собора». Ла Пира посвятил свою жизнь «наведению мостов», устанавливая отношения с разными странами, независимо от существовавших там режимов. Всемирную известность получили организованные им встречи мэров столичных городов, Средиземноморские коллоквиумы, контакты с целью примирения противоборствующих сторон в ходе войны во Вьетнаме.

Под влиянием идей Второго Ватиканского собора в 1968 г. профессор Андреа Риккарди 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 мирян. В начале 1980х годов члены общины впервые

обратились к посреднической миротворческой деятельности. Община ежегодно организует встречи представителей научной и религиозной общественности. В 1996 г. под эгидой общины в Риме была проведена встреча 400 религиозных лидеров всего мира, которая проходила под девизом «Религия и война - больше не сестры и не подруги, они принадлежат к противостоящим лагерям». В 1998 г. она впервые приняла участие в симпозиуме по вопросам развития диалога между различными религиями, регулярно проходящем в Падуе и Венеции.

Фактически эта организация обеспечивает Святому престолу проведение «параллельной дипломатии», формально не испрашивая разрешения на свои действия и контакты и снимая, таким образом, ответственность за результаты с официальных дипломатов. Руководители Сант-Эджидио постоянно информируют о своих начинаниях и связях государственный секретариат и другие ведомства курии, а также министерство иностранных дел Италии и через него комиссию и парламент Европейского союза. В 2011 г. в сформированное Марио Монти правительство Андреа Риккарди вошел в качестве министра по международному сотрудничеству и интеграции. В его компетенции - проблемы гуманитарной помощи, помощи развитию, отношения с неправительственными организациями.

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 электроннолучевой 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 папской дипломатии ватиканские правоведы связывают с эволюцией суверенитета как категории исторической, в свое время

обусловившей становление современных форм дипломатической службы. В целом папская правовая концепция исходит из необходимости создания такого мирового сообщества, сущностной характеристикой которого явится взаимозависимость и сотрудничество, а не баланс сил между различными блоками суверенных государств. Изучение исторического опыта и современных форм дипломатии Святого престола, дипломатии в контексте современного мира во многом уникальной, приобретает особый смысл в наши дни, когда поиск «этического измерения» международных отношений неизбежно ведет к осознанию значимости духовного фактора.

По своей природе дипломатия призвана способствовать разрешению споров мирными средствами. В настоящее время проблема возрастания военно-силового аспекта конфликтности (пусть не на глобальном, а на региональном, этническом, конфессиональном уровнях) вызывает необходимость скорейшего осмысления всего спектра дипломатических действий в целях мирного разрешения конфликта. Гуманитарная дипломатия требует оптимизации организационной структуры и значительного расширения ресурсной базы дипломатической службы. Усилия по разрешению конфликтов не ограничиваются участием профессиональных дипломатов, действенными акторами все чаще становятся гуманитарные организации, НПО, занимающиеся проблемами предотвращения и разрешения конфликтов, другие группы гражданского общества, могущие повлиять на ход событий.

Возвращение «фактора религии» в международные отношения теперь очевидно. Последующее развитие будет зависеть во все большей степени от того ответа, который прозвучит в этой ситуации: разрастание религиозных конфликтов, и, следовательно, войны, или же религиозные идеалы как предпосылка мирного решения споров в духе справедливости и терпимости.

Примечания

¹ Dupuy R.J. Le droit international. Paris, 1963. P. 32.

² Maresca A. Profili storici delle istituzioni diplomatiche. Milano, 1994. P. 296–390.

³ Ibid. P. 246.

⁴ Knowledge Management in Diplomacy. Malta, 1999. P. 12.

⁵ Kojanec. Convenzioni e raccomandazioni dell'Organizzazione Internazionale del lavoro. Padova, 1969.

⁶ Hotez P. J. The multinational effort to eliminate disease might not only save lives but prevent conflict // Foreign Policy Magazine. 2001. May-June. [Электронный ресурс]. - Режим доступа: http://www.foreignpolicy.com/issue_mayjune_2001/hotez.html.

⁷ Лысенко В. Региональные конфликты в странах СНГ: Опыт урегулирования // Полис. 1998. № 2.

⁸ Huntington S. The Clash of Civilizations // Foreign Affairs. 1993. Summer.

⁹ Groom A.J.R., Light M. Contemporary International Relations: A Guide to Theory. L., 1994;

Burchill S. Theories of International Relations. L.: Macmillan. 1996.

¹⁰ См.: Johnston D. and Sampson C. (eds). Religion. The Missing Dimension of Statecraft. N.Y.: Oxford University Press. 1994; Preparing for Peace: Conflict Transformation Across Cultures. N.Y.: Syracuse University Press. 1995;

McConnell J. Mindful Mediation: A Handbook for Buddhist Peacemakers. Bangkok: Buddhist Research Center, 1995.

¹¹ Stempel J. Faith, Diplomacy and the International System. DSP Discussion Papers. Leicester: Centre for Study of Diplomacy. 2000. No 69.

¹² [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <http://www.pravoslavie.ru/news/index06.htm>. 2000. 30 января.

¹³ [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <http://www.mid.ru/bdomp/nsdgpch.nsf/4a1c577d2fc577b843256b5f0029f67e/c32577ca00173cb2442579eb0041c308!opendocument>;
<http://www.mid.ru/bdomp/nsdgpch.nsf/4a1c577d2fc577b843256b5f0029f67e/c32577ca00173cb2442579ab004c98ee!opendocument>.

¹⁴ Официальный сайт РПЦ.[Электронный ресурс]. - Режим доступа: <http://www.russianorthodoxchurch.org.ru/>.

¹⁵ Алексей II, Патриарх Московский и Всея Руси. Друзья и соратники // Международная жизнь. 2001. № 6. С. 36–38;

Митрополит Смоленский и Калининградский Кирилл. Сотрудничество Русской Православной Церкви и российской дипломатии: Вчера, сегодня, завтра // Международная жизнь. 2001. № 6. С. 46–47.

¹⁶ Веру силой не навязать. Интервью Святейшего Патриарха Московского и всея Руси Алексия II // Аргументы и факты. 2002. 8 января;

Митрополит Кирилл. Русская Православная Церковь изначально имела свою внешнеполитическую службу // Международная жизнь. 2002. № 6.

¹⁷ Иванов И. С. Дело создания нового миропорядка нуждается в прочных нравственных, духовных принципах // Международная жизнь. 2001. № 6. С. 34–35.

¹⁸ [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <http://www.patriarchia.ru/db/text/2449874.html>.

¹⁹ Там же.

²⁰ См.: Ryall D. The modern development of catholic international relations // International Relations. 1998. V. XIV. No 2;

Hansen E.O. The Catholic Church in World Politics. Princeton: PrincetonUniversityPress, 1987;

Heir J. B. Papal Foreign Policy // Foreign Policy. 1990. No 78;

Elshaint 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. No 3;

Шестопап А.В. Глобальная демократизация и глобальный кризис //

Космополис. М., 1999.

²¹ Jorgensen K.E. Modern European Diplomacy: A Research Agenda. DSP Discussion Papers. Leicester: Centre for the Study of Diplomacy, 1997. № 31.

²² Зонова Т. В. Дипломатия Ватикана в контексте эволюции европейской политической системы. М.: РОССПЭН, 2000.

²³ [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <http://vaticaninsider.lastampa.it/nelmondo/dettaglioarticolo/articolo/regnounitounitedkingdomreinounido15548>.

²⁴ [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <http://www.christusrex.org/www1/pope/voapope.txt>. 1995. 21 October.

²⁵ См., например: Cardinale H. E. The Holy See and International Order. L., 1976.

²⁶ Messaggio per la Giornata Mondiale della Pace 1999 // Osservatore Romano. 1999. 12 agosto.

²⁷ Melay T. P. The Ambassadors Story. Indiana, 1994. P. 96, 113–114.

²⁸ Giovanni Paolo II. Il messaggio sul dialogo per la pace // I documenti sociali della Chiesa. Milano, 1983. P. 1432.

²⁹ Ibid.

³⁰ La Documentation catolique. Citta del Vaticano. 1987. P. 187

³¹ Ibid.

³² JeanPaul II. Discours au corp diplomatique. 1986. 11 janvier // L'Osservatore Romano. 1986. 12 janvier.

³³ Intervento del santo padre Benedetto XVI. Assisi, 27 Ottobre 2011.

Контрольные вопросы

1. Какое место в дипломатии занимает ее гуманитарное направление?
2. Какие дискуссии ведутся по поводу концепции «ответственность по защите»?
3. Какое место в миротворческой деятельности занимают конфессиональные организации?
4. Что такое церковная дипломатия?
5. Каковы основные черты дипломатии Святого престола?

Рекомендуемая литература

Зонова Т. В. Дипломатия Ватикана в контексте эволюции европейской политической системы. М.: РОССПЭН, 2000.

Зонова Т. В. Духовные основы и идеологические постулаты российской дипломатии // Религия и политика в XX веке. М.: ИВИ РАН 2006.

Зонова Т. В. Христианские мыслители Запада о международных отношениях // Сравнительная политика. 2011. № 4.

Лавров С. В. Выступление на форуме «Роль народной дипломатии в развитии международного гуманитарного сотрудничества» 16.12.2010. [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <http://rs.gov.ru/node/21801>.

Лавров С. В. Выступление на юбилейной международной конференции

«Россия в мире силы XXI века». 01.12.2012. [Электронный ресурс]. - Режим доступа:

http://www.mid.ru/brp_4.nsf/0/30011D027DECDBF844257AC7003D39D0.

Лавров С. В. Интервью по тематике православия // К единству. 2008. № 2.

Майоров М. В. Роль российской дипломатии в урегулировании конфликтов на постсоветском пространстве к началу XXI века // Новая и новейшая история. 2004. № 3. С. 60–79. Россия предлагает вернуться к обсуждению гуманитарных границ санкций. Риа Новости. 29.09.2012. [Электронный ресурс]. - Режим доступа:

<http://ria.ru/world/20120929/761763265.html> FaithBased Diplomacy: Trumping Real Politik / Douglas Johnston (ed). Oxford University Press, 2003.

Глава 9 РОССИЙСКАЯ ДИПЛОМАТИЧЕСКАЯ СЛУЖБА: ИСТОРИЯ И СОВРЕМЕННОСТЬ

Изучение основных этапов становления современной модели дипломатической службы в России не может обойти стороной вопрос, что же следует считать историческим рубежом, знаменующим ее появление, каковы закономерности ее развития. При этом следует учитывать, что процесс становления этой модели необходимо рассматривать в контексте развития мировой дипломатии.

Только с приходом к власти Петра I в России утверждается модель дипломатии, которая предполагает взаимный обмен постоянными дипломатическими представительствами, воплощающими суверенитет своего правителя. До Петра I в России и Западной Европе при внешнем сходстве действовали принципиально разные модели профессиональной дипломатической службы. Западная модель функционировала в условиях секуляризации и светского государственного устройства, в ее основу была положена теория баланса сил. Модель же допетровской дипломатической службы функционировала в рамках средневекового государственного устройства, формально унаследовавшего от Византии идею «симфонии» светской и церковной властей (государством совместно управляют главы «священства и царства»). Представления о светском суверенитете правителя не могли зародиться под сенью «симфонии» властей. В условиях такой «симфонии» митрополиты православной русской церкви и подчиненный им клир были ближайшими советниками русских правителей по международным делам, оказывали существенное влияние на внешнеполитический курс государства. Судя по всему, общественное сознание XV–XVI вв. было погружено в поиски царства «вечного», весьма далекого от зародившейся на Западе модели суверенного государства. Эта отдаленность сказалась и на идеологии средневековой российской дипломатии. Не случайно Ф. И. Карпов, современник Филофея и ученик просветителя Максима Грека, сам известный политический деятель, публицист и дипломат, которому в 30–40х годах XVI столетия принадлежала ведущая роль в руководстве внешней политикой

государства, рассуждал о том, как «сподвигнути [...] дело народное или царство или владычество к своей вечности»¹.

Универсальность христианского сознания не допускала мысли о поиске механистического равновесия сил и предопределяла идеологию, формы и методы средневековой российской дипломатии. Сформулировавший концепцию «Москва - третий Рим» старец псковского Елеазарова монастыря Филофей размышлял о «царстве», которое бы не имело пространственно-временной характеристики, а лишь служило заданной исторической миссии.

Отношение к светским концепциям дипломатии было весьма настороженным.

Принцип «симфонии» требовал от дипломатии соблюдать строгий контроль за сношениями с границей, тогда как поощрение и развитие таковых для формирования равновесных альянсов отходили на второй план. Как правило, связи устанавливались лишь после тщательной проверки партнера, а «несподручным» державам зачастую отказывали в установлении дипломатических отношений.

С полным основанием можно говорить о достаточно высоком уровне профессионализма русской дипломатической службы допетровской эпохи. Ее становление происходит по мере расширения и укрепления централизованного государства. Исторические рамки этого процесса охватывают XV–XVII столетия и в целом совпадают с общеевропейскими. С возвышением Московского княжества особое место заняла Боярская дума, состоявшая из представителей феодальной знати. С XV в. она превратилась в постоянный совещательный орган. Это отражено в потоке дипломатических документов, появившихся во времена правления Ивана III (1462–1505 гг.). Прием иностранных дипломатов, ведение переговоров, составление документации по посольским делам - все находилось в ведении Боярской думы.

По мере централизации власти Боярская дума стала мешать государю проводить самодержавную внешнюю политику. Поэтому в правление Василия III возник частный совет государя, своего рода кабинет, состоявший из доверенных лиц царя - Ближняя дума. Она готовила решения и выносила их на утверждение Боярской думы. Именно «ближние думцы» чаще всего упоминаются как личные представители царя во время переговоров с иноземными дипломатами. Этот обычай сохранялся и в XVII веке. Глава дипломатического ведомства боярин А. Л. Ордин-Нащекин писал царю Алексею Михайловичу (1645–1676): «В Московском государстве искони, как и во всех государствах, посольские дела ведают люди тайной Ближней думы».

Кроме Боярской и Ближней думы в XVI в. существовало и другое учреждение, которое в своей деятельности соприкасалось с посольскими делами, - это Казна. В XV - начале XVI в. Казенный двор, располагавшийся на территории Московского Кремля, был одним из первых учреждений по внешним связям и одновременно хранилищем дипломатических документов. Здесь бояре и казначеи принимали послов.

С XV - первой половины XVI в. в дипломатических сношениях России

отмечено участие представителей нового сословия – дьяков и их помощников - подьячих.

С 80х годов XV в. документы говорят о выделении категории посольских дьяков*.

Они присутствовали на приемах, выступали с речами от имени великого князя, записывали ход переговоров. Дьяки принимали грамоты от иностранных послов, были постоянными членами «ответных» комиссий, нередко сами выезжали за границу в составе посольства. При их участии писались указы, они же ведали дипломатической документацией. Дворцовые дьяки занимались размещением и устройством иностранных дипломатов.

По мере расширения функций центральной власти появляются новые учреждения – приказы.

Это структуры, аналогичные итальянским «канцеляриям». Возникновение приказа по внешним делам - Посольского приказа - большинство историков относят к периоду правления Ивана IV (1533–1584 гг.). Посольский приказ обладал обширными полномочиями, помимо внешних сношений ведал иностранными купцами, занимался выкупом и обменом пленных, управлял рядом территорий, заведовал почтой, сбором таможенных и других налогов. Такие обширные функции затрудняли работу Посольского приказа, вызывали определенное недовольство. Не случайно Ордин-Нащекин (1667–1671 гг.) сокрушался, что они «мешают посольские дела с кабацкими»².

Службу в Посольском приказе несли дьяки и их помощники - подьячие. Служащие располагались по карьерной лестнице, ведущей от подьячих («молодых», «средних» и «старых») к дьякам. «Старые» подьячие, как правило, возглавляли появившиеся в Приказе территориальные отделы - поветья. Три поветья занимались сношениями со странами Европы, два - с азиатскими государствами. Дьяки принимали привезенные послами грамоты, вели предварительные переговоры, присутствовали на приемах иностранных дипломатов, проверяли проекты ответных грамот, составляли указы послам и приставам, направляемым для встречи иностранных послов. Они же возглавляли посольства. «Итальянская система» выдачи жалованья дипломатам из государственной казны существовала и в России. В среднем в начале XVII в. посол до выезда посольства получал 100 руб., после возвращения посольства - 50 руб. К этому следует присовокупить другие выплаты и пожалования, а также некоторые налоговые льготы³.

В этой связи небезынтересно отметить, что история западноевропейской дипломатической службы изобилует примерами весьма затруднительного распространения итальянской системы жалованья послам. Так, например, в середине XVI в. посол императора Максимилиана, отправляясь в Испанию, договорился с испанским послом, направлявшимся в Германию, не дожидаться

* Интересно отметить, что в России название «дьяк» пришло из церковного лексикона, так же как и в Италии первые светские дипломатические агенты заимствовали свои названия - «нунции, легаты» из реестра ватиканской дипломатической службы. Вероятно, это было связано и с тем, что в те времена именно среди церковников находились наиболее грамотные люди, знающие иностранные языки.

денежного поступления с родины, а получать жалованье своего коллеги непосредственно на месте. В результате оба посла влезли в большие долги, ибо испанский король, хотя и выплатил некоторую сумму, но гораздо меньше той, которая была согласована, а Максимилиан вообще перестал выплачивать жалованье своему послу⁴.

В XVII в. учреждаются первые постоянные дипломатические представительства России в Швеции (1634) и Речи Посполитой (1673).

Параллельно складывалась и система ранжирования дипломатов. С XVI в. в документах упоминаются:

- великие послы - аналог чрезвычайного и полномочного посла;
- легкие послы - аналог чрезвычайного и полномочного посланника;
- посланники - аналог полномочного посланника;
- посланные - посланник с одноразовым поручением;
- посланцы - скорые курьеры;
- гонцы - курьеры с чрезвычайным поручением.

С самого начала в Посольском приказе на высоком уровне находился отдел переводов. Устные переводы осуществляли толмачи, письменные - переводчики. Часто их набирали из иностранцев, находящихся на российской службе, или побывавших в плену русских. В конце XVII в. 15 переводчиков и 50 толмачей осуществляли переводы с латыни, итальянского, польского, волошского, английского, немецкого, шведского, голландского, греческого, татарского, персидского, фарси, арабского, турецкого и грузинского.

Нередко для изучения иностранных языков и приобретения навыков дипломатического этикета выходцев из боярских семей посылали на выучку за границу. Это заложило достаточно прочные основы системы подготовки дипломатических кадров. Характеризуя положение в этой сфере, английский исследователь Ричард Лэнгхорн отмечает, что в XVIII в. «только в России, где существовала мощная переводческая служба, вопрос о подготовке дипломатических кадров был поставлен на широкую государственную ногу»⁵.

Даже форма одежды дипломатов и дипломатических служащих стала соответствовать европейскому стандарту.

В России появляются все виды дипломатической документации:

верющие (верительные) грамоты - документ, удостоверяющий представительный характер дипломата и аккредитуемый его в иностранном государстве;

опасные грамоты, обеспечивающие свободный выезд и въезд посольства;

ответные грамоты - документ, вручаемый иностранным послам при их отбытии из страны пребывания;

наказы, постатейно разъясняющие статус, цель и задачи посольства, предписывающие сбор необходимой информации, дающие возможные варианты ответов на вопросы и речи;

посольские отчеты - статейные списки, в которых всесторонне

анализируются и подводятся итоги работы посольства по каждой статье наказа.

Особое место в российской дипломатии принадлежит архивному делу. Регулярная систематизация дипломатических документов проводится с начала XVI в. Наиболее распространенной формой фиксирования дипломатической информации стали

столбцы - скрепленные подписью должностного лица, подклеенные одна к другой по вертикали полосы бумаги, и

посольские книги - переписанные в специальные тетради близкие по темам посольские документы. Документы систематизировались по годам, странам и регионам, хранились в бархатных, дубовых и окованных ящиках, осиновых коробах и холщовых мешках.

Посольский приказ постепенно превращается в один из ведущих центров культурной жизни государства: становится инициатором написания официальной истории России; выписывает целый ряд иностранных изданий; снабжает Европу информацией о происходящих в России событиях и получает взамен соответствующие материалы из других стран. Примечательным явлением стали «Куранты» - специальный информационный выпуск Посольского приказа для царя и Думы. В «Курантах» содержались сведения о военных и политических событиях в других странах, о межгосударственных переговорах. Информацию поставляли русские и иностранные дипломаты, купцы, монахи, переселенцы. Сторонником максимального расширения связей со странами Западной Европы был глава Посольского приказа князь Василий Голицын (1682–1689), который, по словам историка Ключевского, «думал о распространении просвещения и веротерпимости, о свободе совести, о свободном въезде иноземцев в Россию, об улучшении социального строя и нравственного быта»⁶.

Уже при Голицыне служилая форма одежды стала соответствовать европейскому стандарту, а над главным из каменных корпусов Посольского приказа вознесся, вполне в духе времени, огромный глобус, символизировавший весь земной шар.

Однако, как мы уже отмечали, современная модель дипломатии возникает в России только с приходом Петра I. Петр утверждает собственный абсолютный суверенитет и радикально реформирует саму систему власти, осуществляя секуляризацию государственного устройства. «Симфония» властей уходит в прошлое. Как и в ряде протестантских государств, царь становится главой церкви и подчиняет ее Синоду. Именно в правление Петра I в 1717 г. выходит в свет трактат известного петровского дипломата Петра Шафирова «Рассуждение, какие законные причины Е. В. Петр Великий к начатию войны против короля Карла XII Шведского в 1700 г. имел». Это первое русское сочинение вполне вписывается в круг идей Гуго Гроция и Самуэля Пуффендорфа, основоположников светского международного права.

При Петре система государственного административного управления и подготовки кадров, в том числе и для дипломатии, строится на уже апробированной в целом ряде государств основе коллегиальности. Подобная

система государственного управления возникает в процессе перехода от абсолютистских монархий к монархиям конституционным. Пришедшая на смену Посольскому приказу Коллегия иностранных дел являет собой убедительный пример реорганизации старой системы. Служащие Коллегии должны следовать европейскому протоколу, вводится система европейского ранжирования. Дипломатия рассматривается не только как искусство, но и как наука, требующая особых знаний, умений и навыков. Новая модель дипломатии привела к оттеснению дипломатии *ad hoc* на второй план. Постоянные представители России направились в Вену, Лондон, Гаагу, Мадрид, Копенгаген, Париж и другие столицы.

Реформы позволяют включить Россию в европейскую дипломатическую систему и превращают ее в активный фактор европейского равновесия, определенного позже известным французским историком XIX в. Антоненом Дебидуром как

«такое состояние моральных и материальных сил, которое на всем пространстве от Уральских гор до Атлантического океана и от Ледовитого океана до Средиземного моря так или иначе обеспечивает уважение к существующим договорам, к установленному ими территориальному размежеванию и санкционированным ими политическим нравам. Это такой порядок, при котором все государства сдерживают друг друга, чтобы ни одно из них не могло силой навязать другим свою гегемонию или подчинить их своему господству»⁷.

Реформы повышают эффективность дипломатической службы и способствуют росту авторитета России на международной арене. Тем не менее в целом (при всем рационализме и разумности новейших структур петровской государственной администрации) действенность дипломатического механизма остается невысокой. В значительной степени это зависит от недостаточной квалификации дипломатических работников. Положительным примером служит опыт Пруссии и Австрии, где камералистика как система администрирования занимает прочное место. От кандидата на должность в обязательном порядке требуются сдача экзамена и прохождение соответствующей стажировки, а чиновники получают регулярное жалованье с доплатой за выслугу лет и пенсии. Благодаря камералистике в короткий срок в упомянутых странах формируется слой достаточно образованных, профессионально подготовленных и относительно честных государственных служащих. Петр I предпринимает немало усилий для внедрения в государственную службу России элементов камералистики. При поступлении на работу в Коллегию иностранных дел необходимо было сдать экзамен. Это правило соблюдалось достаточно строго: дипломатия стала рассматриваться не только как искусство, но и как наука, требующая особых знаний, умений и навыков. В результате Россия смогла сформировать достаточно эффективный административный аппарат системы дипломатической службы. Все свое время и силы чиновники внешнеполитического ведомства отдавали службе, жили в основном на жалованье. Причем размеры оклада зависели от ранга, должности, выслуги лет, образования. В большинстве своем они не имели крепостных крестьян, в лучшем случае владели небольшими имениями.

Известный дипломат того времени Андрей Иванович Остерман,

анализируя сильные и слабые стороны сложившейся российской системы дипломатической службы, в своих предложениях по усовершенствованию деятельности Коллегии иностранных дел настаивал на необходимости отбора к иностранным делам людей только из

а) знатных и честных домов, «дабы они другим служили примером ревностной службы»;

б) из «доброго житья», «дабы от скудости ни в какое погрешение не впали»;

в) из знакомых с политическими науками, «дабы, имея постоянно дело с иностранными министрами, не имели стыда перед ними, чисто и честно себя держали».

Это должны быть умные и соответствующим образом обученные люди, на которых можно положиться. Следуя практике Посольского приказа, в Коллегии иностранных дел трудились представители разных национальностей и иностранные подданные - немцы, французы, итальянцы, поляки, турки, грузины, ливонцы, эстляндцы, калмыки и др. Такое положение сохранялось на протяжении всей второй половины XVIII в. Нуждаясь в людях, хорошо знающих иностранные языки, правительство набирало на службу иноземцев.

Со временем укрепление абсолютизма привело к реформе многих структур центрального аппарата государственной власти. Екатерина II ревностно относилась к Коллегии иностранных дел, всячески стремилась поднять его статус и авторитет до европейского уровня. Доклады по внешней политике, как правило, составлялись руководством Коллегии. Авторами «доношений» (донесений) были российские представители за границей, они же составляли периодические реляции - отчеты о деятельности своего представительства. Особое внимание уделялось вопросам дипломатической тайны. Императрица добивалась, чтобы, кроме

«министров департамента иностранных дел, никто из прочих членов Коллегии не ходил в дома чужестранных министров, не имел с ними разговоров о делах, никого из них в своем доме не принимал и ни под каким видом не вел с ними переписки или пересылки»⁸.

Конец XVIII - начало XIX в. характеризовались распространением наполеоновской модели государственного администрирования. Ей были присущи черты военной организации - максимальная централизация, принцип единоначалия, суровая дисциплина, строжайшая ответственность чиновников. При всем при том новая административная система отличалась предельной рациональностью, логичностью структуры и конкурсной системой приема на государственную службу. В России тоже осуществляется переход от системы коллегий к системе министерств. В 1802 г. Александр I издает Манифест об учреждении министерств, в том числе и Министерства иностранных дел. Административную реформу завершает разработанное в 1811 г. Михаилом Михайловичем Сперанским «Общее учреждение министерств». Единоначалие окончательно торжествует и становится организационным принципом деятельности министерства. Наряду с этим устанавливается единообразие структуры делопроизводства и отчетности министерства, учреждается строгая

подчиненность всех подразделений министерства по вертикали, назначение министра и товарища министра (заместителя) производится самим монархом.

Завершающим этапом становится реорганизация министерства указом Николая I от 1832 г. Во второй половине XIX в. преобразования в системе высших и центральных органов власти были продолжены. Нововведения коснулись и Министерства иностранных дел, возглавляемого с 1856 по 1882 г. князем Александром Михайловичем Горчаковым. Под его руководством министерство было освобождено от ряда не свойственных ему функций - цензуры политических публикаций, управления окраинами империи, церемониальных дел. В духе времени приступили к изданию на французском языке «Дипломатического ежегодника». Повысились требования к образовательному уровню служащих. Поступление на дипломатическую службу теперь требовало наличия диплома о высшем гуманитарном образовании. Претендент на должность должен был в совершенстве владеть двумя иностранными языками, обладать глубокими познаниями в области истории, географии, статистики, политэкономии, международного права. В то время это предполагало окончание либо Александровского лицея, либо Училища правоведения, либо Юридического факультета университета, либо Лазаревского института восточных языков. Учитывалось и то, что при Министерстве иностранных дел существовала «Ориентальная школа», в которой помимо подготовки драгоманов (переводчиков со знанием восточных языков) осуществлялось преподавание редких европейских языков - новогреческого, сербского, болгарского, албанского, румынского, венгерского.

Тем не менее отошедшие в область исторического предания принципы византийской «симфонии» дают знать о себе и в новые времена. Концепция «Москва - третий Рим» становится своего рода идеологией империи, а в российском государственном гербе появляется третья корона как символ господства имперского начала. Нередко даже при том, что в основу внешнеполитических начинаний положены вполне мирские стратегические расчеты, православная миссия остается идеологической подоплекой внешнеполитического курса. Напомним о «Греческом проекте» Екатерины II, который фактически предполагал восстановление Византии во главе с Константином, внуком императрицы. К числу византийских рецидивов можно отнести и мессианские настроения Павла I, стремившегося посредством Мальтийского ордена добиться объединения христианских церквей под своей эгидой. Понимание внешнеполитических задач России как особой миссии было не чуждо и Александру I, и его брату Николаю, продолжавшему наперекор фактам упрямо верить в идею Священного союза. Вплоть до краха Российской империи решение вопроса о Проливах рассматривалось как осуществление миссии, ибо России «завещано» освобождение православных народов.

Внешнеполитический аппарат Российской империи конца XIX - начала XX в. отражал особенности в основном уже свершившегося на Западе перехода от неограниченной монархии к буржуазно-парламентской монархии, а в 1917 г. - к республике. Однако система административно-бюрократического управления

Российской империи, в том числе в части внешних сношений, к началу XX в. не претерпела существенных изменений. Исторические особенности развития России придавали внешнеполитическому механизму некоторые «национальные» черты: гипертрофированная роль самодержавия; социальная однородность кадрового состава кадров дипломатической службы; ограниченное до минимума влияние общественного мнения на принятие тех или иных внешнеполитических решений. Существенные трудности создавала неповоротливость и медлительность бюрократической процедуры, безынициативность чиновников⁹.

Высший исполнительный орган государственной власти - Комитет министров - и вовсе был отстранен от выработки и проведения внешней политики страны. Его компетенция в этой области законодательно не была закреплена и фактически ограничивалась вопросами торгово-экономических отношений с иностранными государствами, правового положения иностранцев в России, российского подданства и эмиграции. Роль главного исполнительно-распорядительного органа в области внешних сношений играло Министерство иностранных дел. Наряду с МИД свои задачи за рубежом самостоятельно решали военное, морское, финансовое, внутренних дел и другие ведомства. Императорская главная квартира обеспечивала сношения царя с монархами других стран, Комитет финансов регулировал заграничные займы, Синод осуществлял надзор за положением различных конфессий. Право заключения договоров с соседними государствами не только по пограничным, торговым, но и по политическим вопросам получили царские наместники и генерал-губернаторы*. Бюрократическая система сковывала инициативу, не давала возможности адекватно и быстро реагировать на меняющуюся внешнеполитическую обстановку. Архаичность государственных структур и несоответствие системы государственного управления происходящим в стране и на международной арене переменам вызвали к жизни симптомы очередного кризиса.

Первая российская революция 1905 г. внесла существенные изменения в государственное устройство страны. Манифест 17 октября 1905 г. «Об усовершенствовании государственного порядка» предполагал существенную либерализацию политической системы. Произведенный в 1906 г. пересмотр основных законов Российской империи в духе Манифеста предусматривал выборы Государственной думы. Как и в большинстве европейских стран, наличие парламента - Думы - вело к неизбежной политизации и парламентаризации дипломатии. В необходимых случаях министр был обязан выступать перед депутатами с изложением взглядов правительства на те или иные проблемы внешней политики. Дума в свою очередь могла оказать влияние на международные акции правительства путем вотирования бюджета.

Предпринимаемые шаги свидетельствовали, что Россия постепенно эволюционировала в сторону конституционной монархии. Однако работа

* Примером могут служить договоры с Китаем 1858 г. и с Бухарой 1868 г.

самого Министерства иностранных дел по прежнему строилась на началах жесткой централизации и строгой бюрократической иерархии. Император по прежнему сохранял все prerogatives определения внешнеполитического курса. Ему принадлежало право решения вопросов объявления войны и заключения мира, подписания и ратификации международных договоров, назначения и перемещения министров, послов, директоров департаментов, советников посольств, военных атташе. Он же утверждал инструкции российским послам и посланникам. Царь, таким образом, держал в своих руках все нити повседневного руководства внешними сношениями.

Формальным заслоном практически неограниченным полномочиям российского императора в области внешней политики являлась так называемая скрепа - обязательная подпись министра или другого указанного в законе лица под законами или высочайшими указами, в том числе под международными договорами России и другими важнейшими внешнеполитическими документами. Однако такого рода министерский контроль был весьма условным, поскольку для вступления в силу международного акта достаточно было подписи любого министра, не обязательно министра иностранных дел.

Проект очередной реформы системы Министерства иностранных дел был поставлен на повестку дня в 1910 г. тогдашним министром иностранных дел Александром Петровичем Извольским. Им предусматривалась комплексная модернизация аппарата министерства: создание в нем единого политического отдела, бюро печати, правового отдела, информационной службы; внедрение системы обязательной ротации чиновников центрального аппарата, дипломатической и консульской служб; выравнивание условий прохождения службы и оплаты труда служащих в министерской и заграничной системах. При Извольском Министерство иностранных дел стало главным источником внешнеполитической информации для большинства российских газет. Редакторы иностранных отделов центральной прессы периодически получали от министерства необходимые инструкции и рекомендации, своими публикациями формировали нужное общественное мнение, обеспечивали поддержку народом важнейших российских внешнеполитических акций. Практика регулярных встреч заведующего Бюро печати МИД с руководителями политических партий и крупнейших газет оказывала определенное влияние на выработку внешнеполитических платформ.

Серьезным нововведением стал усложненный конкурсный экзамен для поступления на дипломатическую службу. Экзамен проводился СовеЩанием, в которое входили все директора департаментов и начальники отделов МИД, вопрос о приеме кандидата решался коллегиально. Принятые на работу чиновники приносили присягу. Целый ряд дополнительных правил - возраст не старше 27 лет*, обязательное высшее образование, преимущество для выпускников юридических учебных заведений и лицеев, неременное знание

* В МИД больше всего не любили пожилых «аутсайдеров», то есть чиновников других ведомств, стремившихся попасть сразу на высшие дипломатические должности. Именно в связи с этим и был установлен возрастной ценз.

немецкого и английского, не говоря уже о французском языке^{*} - превратил экзамен в солидный фильтр кадрового отбора, способствовал укреплению ведомства профессионально подготовленными специалистами, людьми высокой квалификации и нравственности.

Первая мировая война изменила характер деятельности Министерства иностранных дел. Его главными задачами стали обеспечение внешнеполитической обстановки, благоприятной для успешного ведения войны, а также подготовка условий будущего мирного договора. Ставка Верховного главнокомандующего стала новым центром, управляющим государственным механизмом. При Ставке была образована Дипломатическая канцелярия, в задачу которой входило осведомление Верховного Главнокомандующего по всем вопросам внешней политики, а также поддержание постоянной связи между главноверхом и министром иностранных дел.

Война вынудила руководство МИД непосредственно участвовать в принятии не только внешнеполитических, но и внутривнутриполитических решений. «Внешние и внутренние вопросы, - вспоминал министр иностранных дел С. Д. Сазонов - действуя взаимно друг на друга, сплетались так тесно, что разделять их было невозможно»¹⁰.

Начатая в июне 1914 г. очередная перестройка центрального аппарата министерства на основе нового закона «Об учреждении МИД» пришлась на военные годы.

Особое внимание в новом законе было уделено следующим задачам Министерства иностранных дел:

- защита русских экономических интересов за рубежом;
- развитие торгово-промышленных сношений России;
- укрепление русского влияния на почве церковных интересов;
- всестороннее наблюдение за явлениями политической и общественной жизни в иностранных государствах.

Соответствующим образом менялась и структура Министерства. Центральный аппарат МИД был поделен на два самостоятельных подразделения, возглавляемых товарищами министра. Главной задачей реформы явилось создание большого политического отдела для координации действий в выработке, принятии и осуществлении внешнеполитических решений. В него вошло более половины всех сотрудников центрального аппарата. Модернизации подлежали юрисконсультская часть и отдел печати.

Позже, в 1915 г., был создан осведомительный (информационный) отдел, преобразованный через год в отдел печати и осведомления. Война вынудила создать ряд новых отделов: отдел по делам военнопленных; справочный отдел

^{*} Должности переводчиков на главные европейские языки в МИД не было.

о русских подданных, оставшихся за границей и в особенности в неприятельских странах; отдел денежных переводов, долженствовавший оказывать помощь людям, оставшимся вне России. Была проведена также унификация должностей центральной и зарубежной службы.

Эти и некоторые другие новации позволили придать аппарату большую гибкость, закрепить приоритет политических отделов, четко разграничить полномочия отдельных подразделений, свести до минимума параллелизм в их работе, повысить эффективность дипломатической службы и дипломатии России в целом. Что в свою очередь позволило, не увеличивая численности аппарата, обеспечить существенное увеличение объемов выполняемых работ*. Февральская революция 1917 г. создала новую систему власти. Высшим законодательным органом после отречения царя и до созыва Учредительного собрания стало Временное правительство, образованное Временным комитетом Государственной Думы. Временное правительство, пользовавшееся поддержкой большинства царских дипломатов, практически сохранило сложившуюся к тому времени структуру и личный состав МИД.

Позже по инициативе сотрудников МИД было учреждено Общество служащих МИД, которое должно было войти в федеративную связь с чиновничьими союзами и делегировать в Государственную думу своих представителей. Во главе Общества стоял исполком. Наряду с младшими служащими в исполком вошли и некоторые высшие чины министерства. Устав ограничивал полномочия Общества и ставил задачи улучшения материально-финансовых и организационно-технических условий прохождения службы. Тем не менее объективно Общество играло более существенную роль, некоторые члены исполкома стремились, и небезуспешно, управлять ведомством. В конечном счете исполком превратился в своего рода «министерство в министерстве» и оказывал немалое влияние и на решение задач дипломатического характера. Исполком действовал до 27 октября 1917 г. Преобразовавшись в стачечный комитет, он вместе с другими чиновничьими организациями, вступившими в прямую борьбу с большевиками, отказался от сотрудничества с новым политическим режимом. После Октябрьской революции 1917 г. российские дипломаты, оказавшиеся в эмиграции в различных странах Европы, Азии и Америки, создали хорошо налаженный, организованный и эффективно действующий механизм постоянной дипломатической переписки. Такая переписка регулировалась Советом послов, образованным дипломатами-эмигрантами в Париже в 1921 г. Материалы, подготовленные Советом послов, привлекали особое внимание тогдашнего советского руководства. 1917 год стал годом становления советской дипломатической модели, перенятой затем другими социалистическими странами. С самого начала советская дипломатия носила ярко выраженный идеологический характер. В соответствии с лозунгом коммунистического

* МИД был одним из самых малочисленных ведомств: в центральном аппарате вместе с нештатными служащими работало всего около 200 сотрудников, за границей находилось около 700 человек.

манифеста «Пролетарии всех стран, соединяйтесь!» большевики считали, что с течением времени внешняя политика благодаря общности социалистических интересов пролетарских классов будет терять свое прежнее значение.

Подхваченная Лениным марксистская идея мировой революции предполагала отмирание дипломатии как буржуазного института. В октябре 1917 г. первым комиссаром по иностранным делам был назначен не профессиональный дипломат, а идеолог партии, пропагандист и агитатор Лев Троцкий. Ему принадлежит знаменитое признание в том, что он согласился с назначением на эту должность, лишь бы иметь как можно больше свободного времени для партийной работы. По его мнению, деятельность внешнеполитического ведомства следовало ограничить опубликованием секретных договоров и затем «прикрыть эту лавочку». Практически весь дипломатический состав Министерства иностранных дел царской России отказался сотрудничать с большевистским правительством и, как следствие, был почти полностью смнен. В связи с отменой всех титулов, званий и рангов Российской империи в Советской России, как это уже происходило в период правления якобинцев во Франции, были упразднены и общепринятые дипломатические ранги. Декреты предписывали именовать послов в странах Запада полномочными представителями - полпредами, а послов в странах Востока постпредами - постоянными представителями. С целью избежать за рубежом возникавших в связи с этим протокольных коллизий с 1924 г. при назначении представителей в их верительных грамотах указывался общепринятый класс - посла или посланника. В связи с провозглашением монополии внешней торговли учреждалась должность торгового представителя - торгпреда.

К моменту переезда советского правительства в Москву весной 1918 г. в Наркоминделе работало немногим более двух десятков человек. Мемуары свидетельствуют, как тогда в условиях катастрофической нехватки кадров «попадали в дипломаты». У дверей НКИД, который располагался на Кузнецком мосту, сидел на вахте матрос с огромным маузером в деревянной кобуре, курил «козью ножку». Только что окончивший гимназию Исаак Звавич решил попытать счастья и подошел к матросу. Вахтер был потрясен умением молодого человека бегло переводить заголовки иностранных газет, сваленных в кипу у входа. Он тут же направил его в отдел кадров. Так Звавич стал дипломатом и был командирован в Лондон в посольство¹¹.

Об атмосфере, царившей в наркомате, свидетельствует эпизод с испанским послом, который накануне своего отъезда ходатайствовал перед заместителем наркома Иваном Залкиндом о награждении орденом. Залкинд в ответ лишь засмеялся и предложил послу выбрать любой из орденов, которые царские дипломаты были вынуждены сдать перед своим увольнением¹².

С первых лет советской власти на Западе велась дискуссия: определяется ли характер дипломатии большевиков сохранившимися, несмотря на все перемены, русскими великодержавными традициями, или марксистской идеологией. В итоге большинство исследователей пришло к выводу о

двойственном характере советской дипломатии. Свидетельством этому были достаточно непростые отношения между НКВД и III Коммунистическим интернационалом (Коминтерном), учрежденным в Москве в марте 1919 г. в качестве объединения коммунистических партий всего мира. Радикальные позиции Коминтерна, нацеленные на подрыв существовавших на Западе государственных институтов и на мировую социалистическую революцию, противоречили весьма гибкой и прагматичной *Realpolitik*, проводившейся Лениным. Написанная Лениным ко II конгрессу Коминтерна работа «Детская болезнь левизны в коммунизме» явно преследовала цель приспособить коммунистическое движение к интересам советской внешней политики. Курс на мирное сожительство с капиталистическими странами позволил вывести Советскую Россию из дипломатической изоляции. Сторонником этого курса стал и назначенный в 1918 г. наркомом по иностранным делам Георгий Васильевич Чичерин, дворянин, интеллигент и бывший сотрудник царского МИД. Западным политикам, указывавшим на недопустимость поддержки деятельности Коминтерна, руководство большевистской партии отвечало, что Коминтерн - это организация частного характера. Чичерин заявлял, что советское правительство обещает не вмешиваться во внутренние дела других стран, однако не может воспрепятствовать частным лицам призывать пролетариат к революции.

И все же нарком по иностранным делам нередко говорил о том, что ему было бы легче работать, если бы Ленин и Троцкий вышли из состава Исполкома Коминтерна. В 1924 г. газета «Правда» поместила карикатуру, на которой Чичерин рвет на себе волосы, приходя в ужас от тех выражений, с которыми Зиновьев (председатель Коминтерна и один из руководителей большевистской партии) обрушивается на иностранные правительства.

Налицо было противостояние партийной бюрократии и чиновников НКВД. По воспоминаниям работников наркомата, московская партийная организация считала дипломатов бездельниками и упорно пыталась привлечь их к активной партийной работе.

Противоречия между партийными боссами и дипломатами наглядно иллюстрирует эпизод, связанный с приездом в 1927 г. в Москву французского посла. Протокол предполагал при выходе посла из вагона поезда исполнение французского гимна. Но как только военный оркестр в соответствии с протоколом собрался исполнить французский гимн, какой-то начальник схватил за руку дирижера: дескать, «Марсельезу» исполнять нельзя, это же гимн меньшевиков. Посол вспоминал, что ему составило большого труда не рассмеяться, когда он вышел из вагона под звуки хабанеры из оперы Бизе «Кармен»¹³.

Следует отметить, что Чичерин не пользовался авторитетом в партийных структурах. Однажды Георгий Васильевич признался одному из своих подчиненных, что с 1926 г. в его офисе установлены подслушивающие устройства. Однако вокруг него собралась группа квалифицированных дипломатов. В частности, это были оппозиционно настроенные члены

руководства, которых стали направлять за границу на дипломатическую работу. Таким дипломатом, например, стала член рабочей оппозиции Александра Коллонтай. В 1928 г. Чичерин уехал в Германию и долго не хотел возвращаться. В своих письмах руководству он говорил о своем политическом бессилии¹⁴.

НКИД постепенно терял инициативу и свободу действий. Ужесточался партийный контроль над дипломатическим ведомством. Решение самых важных вопросов внешней политики сосредотачивалось в руках учрежденной в 1937 г. комиссии в составе Сталина, Молотова, Берии, Кагановича и Ежова. Сталинская дипломатия, основывающаяся на постулате победы социализма в одной стране, очень быстро утрачивает черты радикально-революционного характера. В предвоенные годы и ходе Отечественной войны центр тяжести идеологической работы переносится на защиту национальных ценностей. Выходят фильмы об Александре Невском и Иване Грозном. Конгрессы Коминтерна становятся все более редкими, и в 1943 г. Сталин принимает решение о роспуске Коммунистического интернационала. Налаживаются отношения с Русской православной церковью. В 1945 г. в День победы на колокольне Ивана Великого вновь зазвучали церковные колокола.

В качестве одной из великих держав антигитлеровской коалиции СССР испытывал необходимость в более традиционных дипломатических институтах. В 1943 г. Указом Президиума Верховного Совета СССР были восстановлены общепринятые дипломатические ранги. В 1944 г. началась подготовительная работа к реорганизации Наркомата иностранных дел. В 1946 г. НКИД обрел традиционное название Министерства иностранных дел. Для дипломатов были введены военизированные формы.

Значительные потери понесла советская дипломатическая служба в результате довоенных и послевоенных репрессий. В значительной мере чисткам и репрессиям подверглись так называемые дипломаты ленинской школы, большая часть из которых погибла. В своем письме в Политбюро нарком Максим Литвинов упоминает о ставших в 1939 г. вакантными постах полпредов в посольствах в Вашингтоне, Токио и др. В центральном аппарате Наркоминдела из восьми отделов только один возглавлялся утвержденным заведующим, остальные - временно исполняющими обязанности. В 1989 г. в здании Министерства иностранных дел в память о работниках советской дипломатической службы - жертвах репрессий 1930–1940х и начала 1950х годов была установлена мемориальная доска.

Конечно, реформы внешнеполитического ведомства не приводили к деидеологизации внешней политики и дипломатии. Марксистско-ленинская идеология продолжала оказывать определенное влияние на советскую дипломатию и в дальнейшем. Ни одно важное решение Министерства иностранных дел не могло быть принято без санкции «инстанции» - международного отдела ЦК или Политбюро. Идеологизированность советской дипломатии особенно заметно проявлялась на примере посольств, работавших в странах социалистического лагеря. Послы в этих странах в обязательном

порядке были членами ЦК КПСС. Практически все дипломаты были обязаны состоять в рядах КПСС и участвовать в работе партийной организации министерства. В посольствах также действовали партийные организации, однако в целях придания им за рубежом нейтрального имиджа они именовались «профсоюзными». При посольствах вплоть до ликвидации СССР существовала должность советника по связям с «братскими» партиями. Наиболее серьезным соперником МИД был международный отдел ЦК. Основанный в 1943 г. и непосредственно относящийся к Секретариату ЦК, с 1955 г. он превращается в одну из самых высших инстанций советской внешнеполитической системы и становится на ступень выше МИД. Министр иностранных дел Громыко (1957–1985) неоднократно отмечал контрпродуктивную конкуренцию двух структур, занимающихся вопросами внешней политики.

Как ни парадоксально, но в последние свои десятилетия советская дипломатия во многом напоминала великодержавный стиль русской классической дипломатии XIX в. Общественное мнение не имело возможности свободно обсуждать внешнеполитические решения, принятые на заседаниях Политбюро и Совета министров. Работу МИД отличал высочайший уровень секретности. Постепенная бюрократизация аппарата дипломатической службы подавляла инициативу, препятствовала объективной аналитической работе, вынуждала многих дипломатов из карьерных соображений приукрашивать истинное положение дел. Можно отметить и еще одну достаточно парадоксальную черту советской дипломатии. Коммунистическая идеология, выступавшая под лозунгом «пролетарского интернационализма», будучи своего рода «светской религией», наделяла советскую дипломатию рядом характерных черт мессианского универсализма допетровской Руси.

Наряду с этим иностранные политики и дипломаты неизменно отмечали весьма высокий уровень профессионализма советской дипломатии. Так, известный американский специалист по внешней политике Смит Симпсон в книге «Кризис в американской дипломатии» писал:

«Мы должны исходить из того, что посол Добрынин с двадцатилетним стажем работы в Вашингтоне гораздо более искушен в международных делах, чем любой высокопоставленный американский деятель; советский дипломат более умудрен, чем любой американский президент, пребывающий на посту максимум восемь лет; московский дипломат более многоопытен, чем все наши госсекретари и их заместители, члены кабинета и все советники президента по вопросам национальной безопасности, вместе взятые».

Кадры для министерства готовились в Московском государственном институте международных отношений и в Дипломатической школе, позднее переименованной в Дипломатическую академию. Эти учебные заведения давали добротную фундаментальную подготовку специалистов по международным отношениям со знанием иностранных языков, истории, политики, экономики и культуры изучаемой страны или региона. Прием на работу в министерство осуществлялся по рекомендациям учебного заведения. Конкурсный отбор в МГИМО всегда был очень жестким, что в известной степени компенсировало отсутствие конкурса при приеме на работу в

министерство.

История продемонстрировала, что частая смена министров иностранных дел, как правило, происходит в периоды наивысшей политической нестабильности. Крайней неустойчивостью обстановки был отмечен и последний драматический год существования СССР. После того как в декабре 1990 г. министр иностранных дел Эдуард Амвросиевич Шеварднадзе подал в отставку, новый министр Александр Александрович Бессмертных был назначен лишь к середине января 1991 г. Во время августовского путча Бессмертных тоже ушел с этого поста. 28 августа министром иностранных дел был назначен посол СССР в Чехословакии Борис Дмитриевич Панкин, который еще в Праге публично осудил действия путчистов. Под его руководством 9 сентября 1991 г. впервые за всю историю своего существования объявила о самороспуске Коллегия министерства, а новый министр приступил к формированию новой Коллегии. Панкин также публично объявил об изгнании офицеров КГБ из Управления кадров министерства и заграничных представительств¹⁵.

В ходе дальнейшего реформирования дипломатической службы было запланировано упразднение торговых представительств и создание торгово-экономических отделов при посольствах. Вынашивались планы значительно сократить аппарат министерства, а в зарубежных посольствах за счет сокращения персонала выделить квоты для представителей союзных республик.

В связи с переходом страны к рыночным реформам на заседании Госсовета в ноябре 1991 г. было принято решение о преобразовании МИД в Министерство внешних сношений с одновременной передачей ему функций Министерства внешнеэкономических связей. Панкин был направлен послом СССР в Великобританию, причем договоренность о его назначении была достигнута без обычного запроса агремана, а всего лишь путем «дружеского разговора» по телефону между Горбачевым и Тэтчер. Министром внешних сношений вновь стал Шеварднадзе, остававшийся на этом посту вплоть до роспуска СССР 8 декабря 1991 г. Таким образом, всего за один последний год существования Советского Союза четырежды происходила смена министра иностранных дел.

Правопреемником союзного ведомства стало Министерство иностранных дел РСФСР, переименованное в Министерство иностранных дел России. Его возглавил бывший глава МИД РСФСР Андрей Владимирович Козырев. В СССР существование республиканского министерства объяснялось тем, что еще в 1944 г. в связи с планами создания Организации Объединенных Наций и стремлением обеспечить в ней максимально возможное число голосов был принят закон о праве союзных республик вступать в непосредственные отношения с иностранными государствами и создавать свои внешнеполитические ведомства. Правда, союзники настояли на ограничении числа представителей Советским Союзом, Украиной и Белоруссией. Но в советских республиках министерства продолжали существовать и после войны.

Трудности переходного периода, переживаемого Россией в начале 1990х,

не обошли стороной и ее внешнеполитическое ведомство. Вслед за распадом Советского Союза встал вопрос о слиянии аппаратов бывшего Министерства иностранных дел СССР и Министерства иностранных дел Российской Федерации.

Разумеется, этот процесс не мог пройти безболезненно. В стране существовала политическая необходимость избавиться от идеологических наслоений, характеризовавших деятельность министерства советских времен. Руководство Российской Федерации планировало значительное сокращение штатов как в центре, так и в зарубежных представительствах (по словам Б. Н. Ельцина, «процентов этак на тридцать»). Вследствие тяжелого материального положения, в котором оказалось российское внешнеполитическое ведомство, с 1992го по 1995 г. с работы было уволено или уволилось более 1000 дипломатов. С течением времени ситуация стабилизировалась. В настоящее время в МИД работает около 10 тыс. человек.

В постбиполярный период в МИД Российской Федерации появляется все большее количество департаментов так называемого функционального характера, отражающего реалии современного мира. В частности, созданы структуры, занимающиеся проблемами прав человека, экономической дипломатии, публичной дипломатии, связями с неправительственными организациями, преследующими цель активного вовлечения во внешнеполитический процесс всех сегментов гражданского общества. Ответом на вызовы времени стало учреждение новых департаментов по проблемам Содружества независимых государств, по связям с парламентом, политическими партиями и общественными организациями.

Изменился механизм выработки внешнеполитического курса и принятия внешнеполитических решений. Противовесом министерству в разработке внешнеполитического курса стала Администрация Президента. Энергично вмешивались в обсуждение проблем внешней политики Государственная дума и ее Комитет по международным делам. Совет безопасности и Совет по внешней политике также вносят свой вклад в выработку внешнеполитического курса. Сложной задачей, вставшей перед Министерством иностранных дел, стала проблема координации внешнеполитической и внешнеэкономической деятельности различных ведомств, фирм, общественных организаций. Упорно добивались самостоятельности в вопросах внешних сношений субъекты Российской Федерации.

Российская дипломатия неизбежно встает перед лицом гендерной проблемы. Ведь до сих пор на руководящих постах в МИД и среди послов почти нет женщин. В этом Россия отстает от развитых стран и от многих развивающихся стран мира. В СССР и в сегодняшней России те немногочисленные случаи, когда женщина возглавляла дипломатическое представительство, были обусловлены политическими назначениями. Сегодня девушки составляют примерно треть выпускников вузов, участвующих в конкурсе, ежегодно проводимом кадровой службой МИД. В результате доля женщин среди дипломатов поднялась в последние годы до 15%. Но это

нелегкий процесс. Патриархальные настроения дают о себе знать. Многие пришедшие на работу в МИД девушки отмечают недоверчивое к ним отношение и явное предпочтение со стороны кадров в отношении продвижения по службе мужского персонала. Посол Элеонора Митрофанова призналась:

«Работа дипломата тяжела, а для женщины - в особенности: приходится в два, три раза больше и упорнее работать, чтобы доказать, что ключевой пост ты занимаешь по праву».

А ведь еще в XVIII в. Франсуа Кальер говорил, что «женщины имеют не меньше способностей для отправления посольских должностей, чем мужчины»¹⁶.

Руководство России формально поощряет расширение участия женщин в дипломатии. Выступая перед российскими дипломатами, В. Путин отметил: «По прежнему в подборе дипломатических кадров незаслуженно слабое внимание уделяется женщинам. В этом зале это особенно заметно. Между тем не номенклатурный отбор «по старинке», а сама современная действительность успела вырастить в России немалое число квалифицированных женщин-госслужащих. И надо понимать, что отсутствие (в отличие от многих других стран) так называемого слабого пола в российской дипломатии может стать слабым местом нашей внешнеполитической службы». Однако до сих пор в руководстве Министерства иностранных дел России: министр восемь его заместителей, свыше сорока директоров департаментов и начальников управлений и центра международного научного и культурного сотрудничества - мужчины. До сих пор ни одна женщина - карьерный дипломат не была удостоена ранга Чрезвычайного и Полномочного Посла. Среди глав генеральных консульств России - лишь одна женщина. Сегодня даже РПЦ изменила свое традиционное отношение к служению женщин.

«Церковь состоит и из мужчин, и из женщин, и служение женщин на самых разных направлениях церковной деятельности нисколько не умаляется по сравнению со служением мужчин, - говорит заместитель заведующего кафедрой внешних церковных связей протоиерей Сергей Звонарев. - Талантливая и образованная женщина сможет найти применение своим способностям и знаниям в нашем Отделе. Наравне с остальными она может быть включена в церковную делегацию, деятельно участвовать в переговорах, подготовить статью или информационное сообщение, быть переводчицей. Лицо Русской церкви имеет не только мужские черты»¹⁷.

К числу важнейших постулатов внешней политики России относятся неделимый характер безопасности для всех государств, недопустимость гипертрофированного применения силы и безусловное соблюдение основополагающих принципов международного права. При этом Россия выступает за решительный отказ государств, как больших, так и малых, от войны как средства, как инструмента своей политики. Россия поддерживает коллективные способы решения мировых проблем в деле борьбы с трансграничными угрозами, терроризмом, распространением ОМУ, бедностью, эпидемиями, экологическими катастрофами, отказываясь от получения выгод и преимуществ в одностороннем порядке. В Концепции внешней политики России 2008 г. подчеркивалась необходимость строительства новой архитектуры безопасности, учитывающей реалии XXI столетия и

обеспечивающей сохранение стабильности в мире. При этом особо отмечалось, что центром регулирования международных отношений и координации мировой политики должна оставаться ООН, которая доказала свою безальтернативность и наделена уникальной легитимностью.

Неоднократно подчеркивалось, что «нравственное основание международных отношений и нормы морали не являются абстрактными категориями в мировой политике»¹⁸.

Российская дипломатия имеет все возможности стать активным проводником диалога между различными народами и культурами, основанного на общих для всех универсальных ценностях и нравственных императивах. Ведь Россия - многоконфессиональная и многонациональная страна, на опыте убедившаяся, к чему ведут фанатизм, экстремизм, забвение общечеловеческих ценностей и принципов.

На совещании послов и постпредов РФ в июле 2012 г. особо подчеркивалось, что дипломатический инструментарий «должен быть динамичным, конструктивным, прагматичным и гибким»¹⁹.

Российская внешнеполитическая служба занята совершенствованием прежних и созданием новых дипломатических структур многостороннего межгосударственного взаимодействия. Постоянные представительства России аккредитованы при ООН, ОБСЕ, Совете Европы и других международных организациях, членом которых она является. Представительства функционируют также при ЕС, НАТО и ряде других организаций.

В Декларации саммита ОБСЕ в Астане (декабрь 2010 г.) поставлена задача построения евроатлантического и евроазиатского сообщества безопасности, свободного от разделительных линий, конфликтов и зон с различными уровнями безопасности. В этом ключе происходит институционализация отношений с государствами на постсоветском пространстве, где реализуются различные по своей глубине и скорости интеграционные процессы. С 1996 г. в Минске работает постоянное представительство России при уставных и других органах СНГ. Развиваются союзнические отношения в рамках ОДКБ. В рамках союзнических отношений с Белоруссией создана Группа высокого уровня по обороннопромышленному комплексу. Россия, Казахстан и Белоруссия сформировали Таможенный союз и приступили к работе в формате Единого экономического пространства.

В ноябре 2011 г. принята Декларация о евразийской экономической интеграции. Декларация стала своего рода «дорожной картой», результатом которой должен стать выход к 1 января 2015 г. на создание Россией, Казахстаном и Белоруссией Евразийского экономического союза. В качестве наднационального органа управления Таможенного союза и Единого экономического пространства начала действовать Евразийская экономическая комиссия. Комиссия вправе образовывать представительства в третьих странах и их объединениях, а также при международных организациях. В сентябре 2012 г. Россией, Белоруссией и Украиной ратифицирован новый Договор о зоне свободной торговли в рамках СНГ, открытый для присоединения к нему других

стран. Российские дипломаты активно работают в Шанхайской организации сотрудничества (ШОС), общая территория входящих в которую стран составляет 61% территории Евразии, а ее совокупный демографический потенциал - четвертую часть населения планеты. ШОС - единственный общий институт для КНР, России и стран Центральной Азии, за исключением Туркменистана, который не является членом ШОС, но участвует в заседаниях организации.

Российская дипломатия активно задействована в разрешении конфликтов, в том числе на постсоветском пространстве. В настоящее время Россия является одним из сопредседателей Минской группы стран-членов ОБСЕ (наряду с США и Францией), возглавляющей процесс мирного урегулирования нагорно-карабахского конфликта. Представители России участвуют в переговорах и консультациях в формате «5 + 2», куда входят также представители Приднестровья, Республики Молдова, Украины, ОБСЕ, а также ЕС и США в качестве наблюдателей. Россия также наряду с США, Евросоюзом и ООН является членом «квартета» по ближневосточному урегулированию. Вместе с КНР, США, Японией, Южной Кореей и КНДР Россия участвует в шестисторонних переговорах по северокорейской ядерной программе. Дипломаты России и США активно работают в двусторонней Президентской комиссии, в которой функционируют двадцать рабочих групп, в их компетенцию входят все сферы российско-американского сотрудничества. Расширяя горизонты своей многосторонней дипломатии, Российская Федерация установила постоянный диалог с Организацией американских государств (ОАГ). В 1995 г. в Вашингтоне была открыта миссия постоянного наблюдателя РФ при ОАГ. В ноябре 1997 г. функции постоянного наблюдателя РФ при ОАГ по совместительству были возложены на посла России в США, а в посольстве РФ в Вашингтоне была учреждена группа по связям с этой организацией.

В Европейском союзе и НАТО Россия имеет особый статус, и ее представительства при этих организациях учреждены на основе двусторонних соглашений. В Брюсселе работает постоянное представительство России при ЕС, которое было открыто в 1989 г. еще как Постпредство СССР при Евросоюзе. Возглавляет его постоянный представитель в ранге чрезвычайного и полномочного посла, назначаемый Указом Президента России.

После подписания в 1997 г. Основополагающего акта о взаимных отношениях, сотрудничестве и безопасности между Российской Федерацией и Организацией североатлантического договора при НАТО было официально открыто Постпредство России. В 2002 г. Россия и страны-участницы НАТО учредили Совет Россия-НАТО в качестве форума для консультаций по актуальным вопросам безопасности и практического сотрудничества в целом ряде областей, представляющих интерес для обеих сторон.

Совет функционирует на основе принципа «одна страна - один голос», правда, зачастую налицо стремление НАТО навязать в нарушение этого принципа блоковый подход к решению вопросов безопасности.

Начало отношений между «Группой семи» и СССР относится к рубежу 1980–1990х годов, когда впервые был произведен обмен посланиями. В 1994 г. президент РФ впервые принял полноправное участие в политической дискуссии на встрече в Неаполе, что привело к закреплению полноправного участия России в формате «восьмерки» по политическим вопросам. Координирует всю работу по участию России в мероприятиях «Группы восьми», а также возглавляет российскую делегацию на этапах подготовки к саммитам «восьмерки» назначаемый президентом РФ в качестве своего специального представителя так называемый «шерп» (проводник). В этом ему помогают заместители министра иностранных дел, курирующие политическое направление деятельности «Группы восьми», и «младшие шерпы» от различных федеральных ведомств. В подготовительной работе принимает участие также Межведомственная комиссия Российской Федерации по сотрудничеству с международными финансово-экономическими организациями. Основная работа по подготовке российской позиции в политической области лежит на заместителе министра иностранных дел. Российский проект документа согласовывается с другими заинтересованными ведомствами. Департамент внешнеполитического планирования и курирующий данное направление заместитель министра призваны обеспечить соответствие позиций российской делегации на саммитах «G8» внешнеполитической концепции России.

На сегодняшний день сложился отлаженный дипломатический механизм функционирования этих саммитов:

- президент Российской Федерации ежегодно участвует в саммите «восьмерки»;
- дважды в год российский министр иностранных дел становится участником министерского совещания накануне очередной встречи в верхах и в ходе регулярной сессии ГА ООН;
- взаимодействие иногда происходит также в рамках встреч министров финансов и управляющих центральными банками;
- российский шерп несколько раз в год встречается со своими коллегами по «восьмерке» - обычно в столице председательствующего государства;
- российские представители участвуют в работе тематических министерских совещаний, ряд из которых посвящен вопросам занятости, борьбы с терроризмом и транснациональной организованной преступностью и пр.;
- российские специалисты работают в целом ряде экспертных групп, созданных и функционирующих по мандату саммитов и разрабатывающих конкретную тематику.

В течение 2006 г. Россия являлась страной-председателем «Группы восьми». Приоритеты периода председательства России составили:

энергетическая безопасность, образование, борьба с распространением инфекционных заболеваний, борьба с терроризмом, нераспространение оружия массового уничтожения, урегулирование региональных конфликтов, развитие мировой экономики и финансов, развитие международной торговли, сохранение окружающей среды. Структурой международного взаимодействия стала созданная в 1999 г. «двадцатка» - неформальный антикризисный форум двадцати развитых и развивающихся стран. В рамках Группы ежегодно встречались министры финансов и председатели центральных банков. Первой встречей членов «Группы двадцати» на высшем уровне в 2008 г. стал саммит в Вашингтоне для обсуждения проблем, связанных с глобальным финансово-экономическим кризисом.

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 от 1994 г. СПС предусматривает развитие углубленных партнерских отношений в политической, экономической, торгово-финансовой, правовой, гуманитарной и культурной областях. Соглашение ознаменовало переход от преимуществу двусторонних отношений России со странами - членами ЕС к отношениям с Европейским союзом в целом.

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 стали 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 учреждалась правительственная комиссия по сотрудничеству с ЕС, которая координирует работу российских министерств и ведомств, вовлеченных в партнерство с Евросоюзом. Для обеспечения подобной инфраструктуры сотрудничества в Брюсселе учреждено 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.

На Петербургском саммите 2003 г. идея стратегического партнерства и сотрудничества была дополнена прагматичной концепцией «четырех общих пространств».

Это экономическое пространство, внешняя безопасность, вопросы свободы, внутренней безопасности и правопорядка, сфера науки и образования. В 2005 г. на очередном саммите Россия-ЕС были подписаны четыре «дорожные

карты», отражающие конкретные намерения сторон по каждому из пространств. Возникшие между Россией и Европейским союзом разногласия затормозили очередные переговоры о заключении нового соглашения о партнерстве и сотрудничестве. Однако на саммите ЕС-Россия 2008 г. переговоры было решено возобновить.

Процессы регионализации привели к активизации выхода российских регионов - субъектов Федерации - на международную арену.

Ими активно разрабатываются соответствующие нормативные акты, создаются структуры дипломатического взаимодействия. Многие регионы вошли в так называемые трансграничные объединения с регионами соседних стран. Ход преобразований в России поставил в повестку дня российского государства вопросы региональной политики, взаимоотношений центральной власти и субъектов Федерации в области международных отношений. Международные связи регионов формируются нарастающими темпами, ширится их внешнеполитическая и внешнеэкономическая деятельность. Субъекты РФ активно включаются в разработку и проведение в жизнь приграничных региональных соглашений.

Процесс активного вхождения субъектов Российской Федерации в международную жизнь является достаточно противоречивым. С одной стороны, регионы берут на себя определенные регулирующие функции, прежде выполнявшиеся федеральным (союзным) центром, что является одним из позитивных результатов децентрализации государственного управления. С другой - региональные власти не должны создавать новые административные барьеры (заменяющие прежнюю государственную монополию) для хозяйствующих субъектов (производственных, транспортных, торговых и других предприятий) - непосредственных участников внешнеэкономической деятельности. Существует мнение, что в этой сфере должен в полной мере применяться принцип субсидиарности: региональная администрация должна брать на себя только такие задачи организации и осуществления внешнеэкономических связей, которые отдельные хозяйствующие субъекты не в состоянии выполнять*. В правовом плане разрабатывается режим участия субъектов РФ в осуществлении международной политики России, механизм правового регулирования международных и внешнеэкономических связей субъектов Федерации. Он состоит из комплекса правовых средств, используемых в этих целях.

Субъекты Российской Федерации развивают свои международные связи в соответствии с Конституцией Российской Федерации, Федеральным законом от 4 января 1999 г. № 4ФЗ «О координации международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации» и другими

* Международные и внешнеэкономические связи субъектов Российской Федерации. М.: Научная книга, 2001. [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <http://www.mid.ru/bdomp/sbor.nsf/fe3845c0f6d9b35443256c8a004e8835/f94f29715b898c8f43256c8b004a1cda!OpenDocument>.

законодательными актами. Министерство иностранных дел Российской Федерации и другие федеральные органы исполнительной власти оказывают содействие субъектам Российской Федерации в осуществлении ими международного и внешнеэкономического сотрудничества при строгом соблюдении суверенитета и территориальной целостности России, используя в этих целях возможности действующих при Министерстве иностранных дел Российской Федерации Совета глав субъектов Российской Федерации и Консультативного совета субъектов Российской Федерации по международным и внешнеэкономическим связям. Развитие регионального и приграничного сотрудничества является важным резервом двусторонних связей с соответствующими странами и регионами в торгово-экономической, гуманитарной и иных областях.

Исследователи-компаративисты отмечают, что Россия избрала особую модель разграничения полномочий Федерации и регионов в международной сфере, введя в Конституцию 1993 г. новое понятие: внешние «связи» субъектов Федерации. Вследствие этого российская конституция в области международных отношений и международных «связей» устанавливает тройной уровень полномочий:

1. Федерация обладает полномочиями в области внешней политики и международных отношений, международных договоров.

2. Федерация и субъекты Федерации совместно координируют международные и внешнеэкономические связи субъектов Федерации и совместно обеспечивают выполнение международных договоров.

3. Субъекты Федерации в рамках внешней политики и международных отношений, которые относятся к ведению Федерации, а также в рамках координации международных и внешнеэкономических связей субъектов Федерации, которые относятся к совместному ведению, поддерживают международные и внешнеэкономические связи.

Существование различных полномочий Федерации и субъектов Федерации подразумевает необходимость координации. В большинстве федеративных государств за координацию внешних сношений субъектов Федерации несет ответственность Федерация. Россия, которая сделала координацию предметом совместного ведения Федерации и субъектов Федерации, представляет собой исключение, что требует создания более сложного механизма координации, чем в других федеративных государствах.

С этой целью была сохранена и расширена практика еще царского, а затем и советского МИД назначать в ряд крупных городов представителей Министерства иностранных дел. Обсуждался вопрос о назначении представителя Министерства иностранных дел при каждом губернаторе, то есть о возможности создания своего рода офиса иностранных дел в регионах. На повестке дня стоит обсуждение нового законопроекта о разграничении полномочий в сфере международных и внешнеэкономических связей. Этот законопроект юридически оформляет уже сложившуюся практику: вопросы открытия региональных представительств, подписания соглашений и т.п.

В Положении о МИД РФ (утверждено 14 марта 1995 г.) предусмотрены его функции по координации международных связей субъектов Федерации, получению от органов государственной власти субъектов РФ документов, справочных и иных материалов, передаче им в установленном порядке необходимой информации. Консультативный совет субъектов Федерации по международным и внешнеэкономическим связям при МИД РФ проводит экспертную оценку проектов нормативных документов, регламентирующих указанную сферу деятельности субъектов РФ, готовит рекомендации, обобщает позитивный опыт взаимодействия региональных органов.

Приняты также типовое положение о представительстве субъектов Российской Федерации за рубежом, рекомендации по подготовке субъектами Федерации соглашений с зарубежными партнерами. Коллегия МИД России приняла решение наращивать потенциал территориальных представительств министерства по оказанию действенной помощи регионам в налаживании и развитии их международных связей. Строго определены рамки соглашений (такие соглашения не считаются договорами) субъектов Федерации с зарубежными партнерами. Соглашения могут заключаться только по вопросам, отнесенным Конституцией РФ и законодательством РФ к компетенции субъектов Федерации.

Сфера международных и внешнеэкономических связей субъектов РФ регулируется и их собственными конституциями и нормами. Большинство из них определяет, что участие субъектов Федерации в выполнении международных договоров РФ и координация их международных и экономических связей входят в сферу их совместной компетенции с федеральным центром. По решению Конституционного суда РФ те нормативные положения, которые входят в противоречие с федеральными, должны быть пересмотрены. Основную координирующую роль здесь попрежнему будут играть Совет глав субъектов Федерации при МИД России (СГС) и его рабочий орган - Консультативный совет субъектов Федерации по международным и внешнеэкономическим связям.

В настоящее время обсуждается законопроект «О приграничном сотрудничестве». Трудно переоценить его значение, учитывая, что протяженность границ России составляет 61 тысячу километров. Впервые этим законом предусматривается наделение органов местного самоуправления правом приграничного сотрудничества, субъекты Федерации призваны эту деятельность координировать.

С 1992–1993 гг. идет процесс институционализации приграничного сотрудничества.

Концепция приграничного сотрудничества исходит из единства и целостности территории и внутреннего рынка России и необходимости согласования общегосударственных интересов и интересов населения приграничных территорий Российской Федерации. Расширение приграничного сотрудничества содействует формированию «пояса добрососедства» по периметру российских границ, обеспечивает наращивание субъектами

Федерации своего хозяйственного потенциала.

Можно ожидать, что по мере усиления интеграционных процессов в целом в СНГ и укрепления его продвинутых интеграционных группировок усиление контактности границ станет доминирующей тенденцией. Как известно, процессы интеграции стран Содружества наталкиваются на значительные препятствия различного характера. Одним из способов преодоления этих препятствий и ускорения экономической интеграции, решения проблем гуманитарного характера видится широкомасштабное вовлечение субъектов Российской Федерации в региональное и приграничное сотрудничество с партнерами из СНГ. Высказываются предложения о создании внутригосударственной межведомственной структуры, координирующей вопросы взаимодействия сопредельных территорий. При этом основное внимание должно быть уделено совершенствованию законодательной основы этого взаимодействия.

Сотрудничество приграничных регионов России и Китая регулируется рядом межправительственных соглашений. С 1996 г. действует Постоянная рабочая группа по межрегиональному и приграничному торгово-экономическому сотрудничеству. Начинает осуществляться ряд крупных совместных проектов: строительство газопроводов и линий электропередачи, комплексный международный проект «Туманган», регулирование трудовой миграции и др. Соглашения о приграничном сотрудничестве заключены также с другими «старыми» соседями: Финляндией, Польшей, Монголией.

По инициативе Норвегии, Швеции, Финляндии, России и ЕС образован Баренцев Евро-Арктический регион. От России в него входят Республика Карелия, Мурманская и Архангельская области, Ненецкий автономный округ. Принята Программа Баренцрегиона, стимулирующая региональное сотрудничество по выбранным приоритетным направлениям: экологические проблемы, забота об интересах и потребностях коренных народов, многосторонние инфраструктурные проекты, информационный сервис и т.д. Функционирует Совет государств Балтийского моря, который рассматривает и вопросы регионального экономического сотрудничества. В частности, разработаны транспортный проект «Виа Балтика» (с ответвлением на Калининград и Санкт-Петербург), проект «Балтийское энергетическое кольцо», программа «Видение и стратегия развития Балтийского региона - 2010». В 1997 г. Финляндия выдвинула инициативу сотрудничества в рамках «Северного измерения», а в 2003 г. план «Второго Северного измерения» был утвержден Европейской комиссией. В реализации плана задействованы регионы стран Европейского союза, России, Норвегии и Исландии. Особенность концепции «Северного измерения» в том, что сотрудничество осуществляется сразу на нескольких уровнях: государственном, региональном и местном.

В 1992 г. учреждена Черноморская зона экономического сотрудничества в составе 11 стран, в том числе России; подписана Декларация о Черноморском экономическом сотрудничестве. Образованы Международный деловой совет

Черноморского экономического сотрудничества и Черноморский банк торговли и развития.

К осени 2012 г. Россия подписала три протокола к Европейской рамочной конвенции о приграничном сотрудничестве территориальных сообществ и властей. Представители МИД приняли участие в подготовке под эгидой СЕ проекта нового юридического инструмента, регулирующего вопросы создания еврорегионов.

Неуклонно развивающиеся контакты субъектов Федерации с европейскими регионами существенно поддерживают инициативы российской дипломатии по продвижению общеевропейского процесса, вносят свою лепту в создание атмосферы доверия в Европе. Усилия российских регионов по укреплению внешнеэкономических связей на европейском направлении органично вписываются в концепцию формирования единого европейского экономического пространства, наполняют конкретным содержанием заключенные Российской Федерацией соглашения со странами Европы.

Выход российских регионов на международную сцену связан также с освоением европейского опыта межрегионального приграничного сотрудничества. Динамично развивается сотрудничество с Советом Европы по региональной проблематике. Мероприятия, организуемые МИД России совместно с СЕ, дают возможность представителям как федеральных структур, так и субъектов Федерации изучать практический опыт и теоретические наработки в области межрегионального и приграничного сотрудничества. За последние годы в акциях СЕ приняли участие представители почти восьмидесяти субъектов Федерации, что позволило им наладить устойчивый диалог с европейскими коллегами, на постоянной основе обмениваться мнениями по проблемам федерализма. В частности, в настоящее время немалое внимание уделяется координации деятельности представителей субъектов Федерации и органов местного самоуправления в Конгрессе местных и региональных властей Европы при Совете Европы.

Особый смысл такое сотрудничество приобретает в условиях обострения финансового кризиса, региональных конфликтов, распространения коррупции, усиления организованной преступности и разгула терроризма. Изучение законодательной базы европейского регионализма может оказаться полезным для решения задач реальной федерализации России, принятия сбалансированных решений по вопросам бюджетного федерализма и разделения полномочий между уровнями власти.

Это будет способствовать расширению участия России в европейских региональных процессах, возрастанию инвестиционной активности Европы в России, взаимному пополнению финансово-технологических, природных и интеллектуальных ресурсов. При этом следует учитывать, что в условиях кризиса российские регионы оказываются в наиболее сложной экономической ситуации. Эксперты отмечают, что в ближайшее время потребуются существенный пересмотр стратегий регионального развития. Это не может не сказаться и на международной активности субъектов Федерации.

Опыт показывает, что национальные интересы России на международной арене могут быть обеспечены в наиболее полной мере только за счет совместных усилий федерального центра и субъектов Федерации. Совершенно очевидно, что любая несогласованность действий центра и регионов, а тем более диссонанс наносят ущерб престижу нашей страны, подтачивают те преимущества, которые предоставляет в международной сфере реальный федерализм. Зачастую низким остается качество проработки инвестиционных проектов. Проекты нередко не соответствуют общепринятым международным требованиям и стандартам. Есть примеры отсутствия знаний конъюнктуры иностранных рынков, возможностей зарубежных партнеров.

Положительный эффект могут дать межрегиональные ассоциации экономического взаимодействия, деятельность которых весьма благоприятно сказывается на процессах экономической интеграции российских территорий и препятствует развитию центробежных тенденций. В этой связи рельефно обозначилась задача координации внешних связей этих ассоциаций. Такие межрегиональные объединения, как ассоциации «Северо-Запад», «Центральная Россия» и «Черноземье», в конструктивном ключе развивают контакты с европейскими государствами ближнего и дальнего зарубежья, тем самым внося свой вклад в процессы общеевропейской интеграции, субрегионального и приграничного взаимодействия. Ассоциации «Северный Кавказ» и «Большая Волга» плодотворно сотрудничают со странами Черноморского и Каспийского бассейнов. «Сибирское соглашение», «Большой Урал» и «Дальний Восток и Забайкалье» успешно налаживают экономическое сотрудничество со странами Азиатско-Тихоокеанского региона.

В условиях кризиса мировой финансовой системы Россия предложила изменить глобальную финансовую архитектуру, пересмотреть роль действующих институтов и создать новые, обеспечивающие стабильность международные институты. Все это, по мнению российских руководителей и аналитиков, предполагает повышение роли государств как гарантов национального развития. Коллективным структурам глобального управления при этом отводится роль арбитров, обеспечивающих совместность их экономических стратегий²⁰.

Российские правительственные структуры, Министерство иностранных дел постоянно активизируют свою деятельность в области экономической дипломатии.

Ставится задача обеспечить России равноправные позиции в современной системе мирохозяйственных связей, свести к минимуму риски, возникающие при интеграции в мировую экономику, в том числе в контексте вступления в ВТО и предстоящего присоединения к ОЭСР, привлечь иностранные инвестиции. МИД России призван усилить дипломатическое сопровождение действий российских предпринимателей на внешних рынках.

Большой упор делается на совершенствовании экономической и энергетической дипломатии. Пристальное внимание МИД РФ уделяет сопровождению наиболее крупных экономических проектов и созданию за

рубежом таких условий для российского предпринимательства, которые как минимум были бы сопоставимы с условиями для иностранного бизнеса в России*. В МИД России направление экономической дипломатии сосредоточено в департаменте экономического сотрудничества. В то же время и территориальные департаменты министерства 40–50% объема своей работы посвящают проблемам торгового обмена и привлечения инвестиций. Процесс принятия решений подразумевает участие в этом посольств и консульств, поскольку именно эти учреждения обладают уникальной возможностью обеспечить качественную экспертизу социально-экономических последствий широкомасштабных проектов. Посольства в состоянии поставлять специализированную информацию. Конечно, определенный объем информации содержится и в банках данных, однако самые ценные сведения, касающиеся конкретного фрагмента рынка, его стратегии и перспектив, чаще всего добываются именно на месте, особенно если речь идет о странах с редкими языками.

Под патронажем министерства создаются деловые клубы, проводятся круглые столы российских бизнесменов, стремящихся выйти на мировой рынок. Нарбатывается техника дипломатического сопровождения важнейших проектов и сделок и их целевого лоббирования. Однако в этой области существуют значительные неиспользованные резервы.

В России появляются различные акторы экономической дипломатии. В настоящее время уже около шести министерств обладают правом непосредственного выхода на международную арену. Такие транснациональные корпорации, как «Газпром», «Роснефть», «ЛУКОЙЛ», «Росалюминий», обзавелись своими собственными международными отделами.

Будучи страной, экспортирующей энергоресурсы (70% экспорта), основное внимание Россия уделяет так называемой энергетической дипломатии, стремясь к созданию наиболее благоприятных условий в межгосударственных отношениях в этой сфере, преследуя цель повышения энергетической безопасности и роста своего влияния в ОПЕК и Международном энергетическом агентстве.

Известно, что «публичная политика» - это новый жанр осуществления власти в период глобальной информатизации. Тесно связанная с этим направлением политики публичная дипломатия представляет собой целый космос, где действуют политики, деятели культуры, науки и образования, средства массовой информации, неправительственные организации, пользователи социальных сетей, широко используются неформальные структуры и диалоговые площадки. Но что особенно значимо - отныне публичность является неотъемлемой чертой и профессиональной дипломатии.

Российская дипломатия освобождается от идеологизированных подходов в формулировании внешнеполитического курса. Однако и голый прагматизм,

* В 2012 г. Россия поднялась в рейтинге Всемирного банка по условиям ведения бизнеса со 120го на 112е место.

основанный на экономической конкуренции и силовых противовесах, не является эффективным. Культура России, ее славные традиции, наличие значительного числа соотечественников, проживающих за рубежом, становятся существенным фактором формирования объективного образа России. В концепции внешней политики РФ 2008 г. впервые появился термин «публичная дипломатия». В основном он понимается как информационное сопровождение внешней политики, популяризация русского языка, развитие общественной дипломатии. Еще с 2005 г. на английском, арабском и испанском ведутся передачи телеканала Russia Today.

Радио «Голос России» вещает на 38 языках мира. В этом же ключе действует информационное агентство РИА Новости. На английском и арабском языках выходит газета The Moscow News.

К формированию имиджа России и ее руководства привлекаются известные пиарагентства. Международный дискуссионный клуб «Валдай» ежегодно собирает видных представителей экспертного сообщества. Проблемами международного гуманитарного сотрудничества занимается Федеральное агентство при Министерстве иностранных дел «Россотрудничество». В Нью-Йорке и Париже открыты представительства российского Института демократии и сотрудничества. В условиях возрастающей роли публичной дипломатии особое значение приобретают, в частности, Фонд «Русский мир», Фонд поддержки публичной дипломатии имени А. М. Горчакова и Российский совет по международным делам. Эти структуры в первую очередь нацелены на обеспечение полноценного присутствия России в глобальном гражданском обществе.

Теоретики полагают, что публичная дипломатия профессионалов призвана стать катализатором деятельности, осуществляемой неправительственными акторами. И эта синергия очень важна. Завоевание доверия нелегко дается профессиональным дипломатам, ограниченными инструкциями своего ведомства. неправительственные акторы публичной дипломатии оказываются в более выгодном положении. Они в состоянии воспроизвести весь спектр политической жизни своей страны, транслируя не только официальные, но и оппозиционные настроения. Многочисленные НПО (из них свыше сорока - российские) в настоящее время имеют консультативный статус при ЭКОСОС ООН²¹.

Партнерское сотрудничество этих организаций с ООН предполагает среди прочего действия по мобилизации мирового общественного мнения и оказанию политического давления с помощью кампаний и протестов, а также совместное финансирование программ и фондов ООН. Публичная дипломатия, конечно, являет собой неотъемлемую часть политики мягкой силы (soft power).

Задача публичной дипломатии, т.е. привлечения на свою сторону общественности, сегодня стала особо значимой. Задача государства - поддерживать процесс становления НПО (пусть даже оппозиционных) как части гражданского общества, активнее привлекать их к диалогу по вопросам внутренней и мировой политики. Новым эффективным инструментом

дипломатии становятся Интернет и социальные сети.

В течение веков происходило становление и совершенствование структур российской дипломатической службы. Современная модель дипломатии, появление которой относится XVIII в., пришла на смену средневековой дипломатии Посольского приказа. Советская дипломатия развивалась в условиях объективных противоречий между заданной идеологизированностью и диктуемым международной ситуацией рациональным подходом. В постсоветский период российская дипломатия освобождалась от идеологизированных подходов, однако с течением времени стало очевидным, что и голый прагматизм, основанный на силовых противовесах и экономической конкуренции, не является эффективным.

В настоящее время расширяются формы дипломатического присутствия России в международных структурах. Российские правительственные структуры, Министерство иностранных дел активизируют свою деятельность в области экономической дипломатии. В условиях возрастающей роли публичной дипломатии особое значение приобретают такие организации, как Фонд «Русский мир», Фонд поддержки публичной дипломатии имени А. М. Горчакова, Российский совет по международным делам. Нацелены на обеспечение полноценного присутствия России в глобальном гражданском обществе многочисленные НПО, включая те, которые занимают ниши конструктивной оппозиции по отношению к властям.

Россия - многоконфессиональная и многонациональная страна, на опыте убедившаяся, к чему ведут фанатизм, экстремизм, забвение общечеловеческих ценностей и принципов. Следовательно, российская дипломатия имеет все возможности стать активным проводником диалога между различными народами и культурами, основанного на общих для всех универсальных ценностях и нравственных императивах.

К числу важнейших постулатов российской дипломатии относятся неделимый характер безопасности для всех государств, недопустимость гипертрофированного применения силы и безусловное соблюдение основополагающих принципов международного права. При этом Россия выступает за решительный отказ государств, как больших, так и малых, от войны как средства, как инструмента своей политики. Россия поддерживает коллективные способы решения мировых проблем в деле борьбы с трансграничными угрозами, терроризмом, распространением ОМУ, бедностью, эпидемиями, экологическими катастрофами, отказываясь от получения выгод и преимуществ в одностороннем порядке. В Концепции внешней политики России 2008 г. подчеркивается необходимость строительства новой архитектуры безопасности, учитывающей реалии XXI столетия и обеспечивающей сохранение стабильности в мире.

Примечания

¹ Памятники литературы Древней Руси. Конец XV - первая половина XVI в. М., 1984. С. 508.

² Белокуров С. А. О посольском приказе. М.: Имп. Общество истории и древностей российских при Моск. унте, 1906. С. 49.

³ Рогожин Н. М. Посольские книги и другие источники XVII в. о социальном составе и имущественном положении членов русских посольств 1613–1616 гг. М., 1982. С. 64.

⁴ Hamilton K., Langhorne R. The practice of diplomacy: Its evolution, theory and administration. N.Y.: Routledge, 2000. P. 56–57.

⁵ Langhorn R. Six lectures on diplomacy. М.: Mgimo, 2005. P. 14.

⁶ Ключевский В. О. Курс русской истории. [Электронный ресурс]. - Режим доступа: http://www.hrono.ru/libris/lib_k/klyuch58.php.

⁷ Дебидур А. Дипломатическая история Европы / Пер. с фр. Ростовна Дону, 1995 (с издания 1905 г.). Т. I. С. 10.

⁸ История внешней политики России. XVIII век. М.: Международные отношения, 1998. С. 259.

⁹ Емец В. А. Механизм принятия внешнеполитических решений // История внешней политики России. Конец XIX - начало XX в. М., 1997. С. 50–89.

¹⁰ Сазонов С. Д. Воспоминания. Париж, 1927. С. 353.

¹¹ [Электронный ресурс]. - Режим доступа: http://mbahelp.ru/content/diplomaticheskaya_akademiya_mid_rf_kak_vyuchitsya_na_diplomata.

¹² [Электронный ресурс]. - Режим доступа: http://fictionbook.ru/author/leonid_mlechin/mid_ministryi_inostrannyih_del_vneshnyay/read_online.html?page=2.

¹³ Cerruti E. Visti da vicino. Milano, 1957. P. 59.

¹⁴ Неизвестный Г. В. Чичерин. Из рассекреченных архивов МИД РФ // Новая и новейшая история. 1994. № 2.

¹⁵ МИД не будет больше «крышей» для КГБ // Известия. 1991. 19 сентября; Путин В. В. Россия и меняющийся мир // Московские новости. 2012. 27 февраля.

¹⁶ Зонова Т. В. Настольная книга дипломатов // Дипломатический вестник. 2001. № 8. С. 24–25.

¹⁷ [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <http://www.patriarchia.ru/db/text/2449874.html>.

¹⁸ Лавров С. В. Мир в поисках нового равновесия // НГДипкуррьер. 2008. 15 сентября.

¹⁹ Путин: внешняя политика РФ не направлена на изоляцию страны // РИАНОВОСТИ. 2012. 12 июля.

²⁰ См.: Медведев Д. А. Выступление на Конференции по мировой политике (Эвиан, 8 октября 2008 г.). [Электронный ресурс]. - Режим доступа: www.president.kremlin.ru.

²¹ [Электронный ресурс]. - Режим доступа:

<http://www.mid.ru/bdomp/nsdmo.nsf/fd3b87a7bf72c1d0432569ff003ccf26/2371e4983cc18574c325744900424e94!OpenDocument>.

Контрольные вопросы

1. Каковы исторические этапы развития российской дипломатической службы?
2. Что вы понимаете под термином «концептуальные основы российской дипломатии»?
3. Что вы знаете о деятельности России в многосторонних дипломатических структурах?
4. Какова роль российских НПО на международной арене?
5. Каковы законодательные рамки внешней деятельности субъектов Российской Федерации?

Рекомендуемая литература

Бусыгина И. М., Лебедева Е. В. Субъекты Федерации в международном сотрудничестве // Аналитические записки НКСМИ МГИМО (У) МИД России. Вып. 3 (32). 2008. Апрель.

Внешнеполитическая и дипломатическая деятельность Российской Федерации в 2011 году. Обзор МИД России. [Электронный ресурс]. - Режим доступа:

http://www.mid.ru/BDOMP/brp_4.nsf/sps/A5D82E99BE657E33442579D50026094C.

Зонова Т. В. Гендерный фактор в политике и дипломатии // Международные процессы. 2010. № 2.

Зонова Т. В. Имидж России и новые требования к подготовке дипломатических кадров // Современный образ России: перспективы развития. М.: Общественная палата РФ, 2008.

Зонова Т. В. Основные этапы становления российской дипломатической службы // Дипломатическая служба / Под ред. А. В. Торкунова. М.: РОССПЭН, 2002.

Зонова Т. В. Публичная дипломатия и ее акторы. НПО - инструмент доверия или агент влияния? [Электронный ресурс]. - Режим доступа: http://russiancouncil.ru/inner/?id_4=681.

Караганов С. А. Россия в мире: противоречие противоречий. 16.10.2012. [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <http://karaganov.ru/publications/287>.

Лавров С. В. Выступление на форуме «Роль народной дипломатии в развитии международного гуманитарного сотрудничества». 16.12.2010. [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <http://rs.gov.ru/node/21801>.

Лавров С. В. Российская дипломатия и вызовы XXI века // Международная жизнь. 2012. № 9.

Zonova T. Diplomatic Cultures: Comparing Russia and the West in Terms of a 'Modern Model of Diplomacy' // The Hague Journal of Diplomacy. 2007. No 2.

Zonova T. Russian Diplomacy Facing Regional Challenges // Foreign

Ministries: Managing Diplomatic Networks and Optimizing Value. Genève; Malta, 2007.

Zonova T. The Consular Service in Russia: Past Problems, new Challenges // Consular Affairs and Diplomacy / Jan Melissen, Ana Mar Fernández (eds). Leiden; Boston: Martinus HIJHOFF Publishers, 2011.

Учебное издание

Зонова Татьяна Владимировна ДИПЛОМАТИЯ. Модели, формы, методы
Учебник Подписано к печати 26.12.2012. Формат 60×90

1/16. Гарнитура «Newton». Печать офсетная. Усл. печ. л. 22,0. Тираж 1200 экз. Заказ № ЗАО Издательство «Аспект Пресс». 111141, Москва, Зеленый проспект, д. 8. Email: info@aspectpress.ru; www.aspectpress.ru. Тел.: (495)3067801, 3068371 Отпечатано в филиале «Чеховский печатный двор»ОАО «Первая Образцовая типография»142300, Чехов, ул. Полиграфистов, 1.тел.: (495) 9886376