



В.М.Матвеев

БРИТАНСКАЯ ДИПЛОМАТИЧЕСКАЯ СЛУЖБА

Издательство
«МЕЖДУНАРОДНЫЕ ОТНОШЕНИЯ»

В.М.Матвеев

БРИТАНСКАЯ ДИПЛОМАТИЧЕСКАЯ СЛУЖБА

*Издание второе,
переработанное и дополненное*

МОСКВА
«МЕЖДУНАРОДНЫЕ ОТНОШЕНИЯ»
1990

**ББК 66.4. (4 Вл)
М33**

Б $\frac{0805000000-013}{003(01)-90}$ 13—90

ISBN 5-7133-0203-2

© Матвеев В. М., 1990.

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	4
1. БРИТАНСКАЯ ДИПЛОМАТИЧЕСКАЯ СЛУЖБА В ГОДЫ «ХОЛОДНОЙ ВОЙНЫ»	11
Форин оффис и проблемы внешнеполитического выбора (1945—1955 гг.)	13
Организационные и кадровые изменения и дипломатическом аппарате	34
2. РЕФОРМЫ ДИПЛОМАТИЧЕСКОЙ СЛУЖБЫ (конец 50-х — 60-е годы)	56
Суэцкий кризис. Пролог реформ	57
Комитет Плоудена. Создание нового Форин оффиса	67
Комитет Данкена	73
3. ДИПЛОМАТИЧЕСКАЯ СЛУЖБА В 70—80-е годы	90
Лицом к Европе	90
Перестройка дипломатической службы	101
Доклад Беррила	110
Дипломатическая служба при правительстве М. Тэтчер	122
4. СТРУКТУРА И ФУНКЦИИ СОВРЕМЕННОЙ ДИПЛОМА- ТИЧЕСКОЙ СЛУЖБЫ	140
Руководство Форин оффиса: профессионалы и политики	142
Основание пирамиды	153
Заграничные представительства	172
5. ДИПЛОМАТИЧЕСКИЕ КАДРЫ	187
Прием на службу и обучение дипломатов	188
Дипломатическая карьера	197
Британский дипломатический стиль	202
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	210
ПРИМЕЧАНИЯ	212

Дипломатия сегодня как бы переживает свое второе рождение. Начавшаяся по инициативе Советского Союза перестройка международных отношений на основах нового политического мышления подняла общественный интерес к этому древнейшему способу международного общения.

«...Время, реалии современного мира требуют делать ставку на интернационализацию диалога и переговорного процесса»¹, — говорил М. С. Горбачев в своем выступлении в ООН 7 декабря 1988 г. Дипломаты остаются главными действующими лицами этого процесса. От их опыта, умения, знаний, политических позиций во многом зависят его результаты.

Взросшей ролью дипломатии как средства развития международного сотрудничества, углубления взаимопонимания объясняется и повышенное внимание, которое уделяется у нас различным аспектам ее организации и деятельности. Работа дипломатической службы, главного инструмента дипломатии, направлена на обеспечение интересов государства на международной арене. В этой работе отражается исторический опыт страны, характер ее взаимоотношений с окружающим миром. «...Каждая дипломатическая школа ярко выявляет сегодня свой стиль, собственное лицо»², — подчеркивал заместитель министра иностранных дел СССР В. Ф. Петровский.

Во многих отношениях примечателен вклад, который вносит в мировую дипломатическую практику британская дипслужба.

Британское королевство одним из первых направило за рубеж постоянных дипломатических представителей, открыв тем самым новую страницу в истории дипломатии. Третьим по счету (после Нидерландов и Дании) оно признало в законодательном порядке (Актом парламента 1709 г.) иммунитеты иностранных дипломатов и тем самым внесло существенный вклад в кодификацию норм дипломатического права.

Довольно рано, в XVI—XVII веках, в Великобритании началось выделение сферы внешних сношений в самостоятельный участок профессиональной государственной дея-

тельности. Профессионализация дипломатии в теоретическом плане основывалась на концепции «национальных интересов», выдвинутой английским философом и политическим мыслителем Джоном Локком. В соответствии с ней внешнеполитические дела должны быть оставлены на усмотрение тех, «чья мудрость и благоразумие позволяют вести их в интересах общественного блага»³. В конкретных британских условиях этим фактически предопределялся социальный характер дипломатической службы, порядок формирования ее кадров исключительно из представителей правящих классов.

Вместе с тем профессионализация благотворно влияла на уровень подготовки дипломатических кадров, на разнообразие применяемых ими методов и совершенствование организации аппарата.

Хотя центральное ведомство иностранных дел — Форин оффис — было создано только в 1782 году, британская кадровая дипломатия, представлявшая интересы страны за рубежом, к тому времени имела за плечами уже более чем вековую историю. К концу XVIII века в ней прочно утвердились дипломатические династии Иденов, Китсов, Уолполов, Уитвортов, поставлявшие из поколения в поколение послов и посланников на службу британской короне. Некоторые из донесений представителей этих весьма многочисленных династий, например доклады Ч. Уитворта о положении в России при Петре I, могут быть отнесены к лучшим образцам дипломатической документации.

Уже в то время дипломатическая служба была развитой и в организационном отношении: в 1789 году дипломатический персонал подразделялся на семь внутренних рангов — от посла до секретаря миссии.

В XIX веке дипслужба играла роль одного из главных форпостов Британской империи, помогая создавать и поддерживать политические условия для ее расцвета и закрепления финансово-экономических интересов английской буржуазии едва ли не во всех уголках земного шара. А Форин оффис стал одним из самых влиятельных министерств Уайтхолла.

В XX веке в положении страны на мировой арене произошли существенные изменения. После первой мировой войны Британская империя уже прошла пик своего могущества, а после второй лишилась почти всех колониальных владений, утратила статус лидера западного мира, все больше и больше уступая Соединенным Штатам Америки.

Англичане, как отмечал бывший государственный секретарь США Д. Ачесон, «потеряли империю и оказались неспособными найти для себя новую роль в мире».

В 50—60-е годы английская внешняя политика и дипломатия находились на перепутье. Как консервативные, так и лейбористские правительства, опираясь на фундамент «особых отношений» с США и активную политику в НАТО, стремились обеспечить главенствующую роль Великобритании в Западной Европе и сохранить ее все еще значительные позиции в странах, ранее составлявших империю.

Но полное фиаско предпринятой в 1956 году вместе с Францией и Израилем интервенционистской акции против Египта зримо показало неспособность Британии решать в свою пользу международные конфликты силовыми, имперскими методами. Фактический отказ США поддержать агрессивные действия британского союзника независимо от мотивов Вашингтона свидетельствовал о ненадежности фундамента англо-американских «особых отношений».

Ослабление международных позиций, как и результаты неравного партнерства с США, стимулировали поиск новых направлений внешнеполитической активности. С присоединением Великобритании в начале 70-х годов к западноевропейским интеграционным процессам одно из таких направлений было найдено. Не отказываясь от «особых отношений» с США, сохраняя одну из ведущих ролей в западных военно-политических союзах, продолжая активную политику в «третьем мире», прежде всего в странах Содружества, Великобритания отныне во многом связывает укрепление своих позиций с деятельностью в Европейском сообществе.

К концу 70-х годов международный статус страны в целом начинает повышаться. Британская дипломатия все активнее действует и в ООН, и в ЕС при решении глобальных проблем, а также вопросов, связанных с разблокированием региональных конфликтов.

Несмотря на проведенные после второй мировой войны реформы, передачу некоторых функций другим ведомствам, британская профессиональная дипломатическая служба сохраняет ведущее место во внешнеполитическом аппарате, остается главным инструментом осуществления внешней политики, более того — оказывает влияние на формирование внешнеполитического курса, участвуя в его разработке.

Механизм и формы этого воздействия представляют

большой политический и практический интерес, но пока еще мало исследованы. Это связано с тем, что лишь в последние годы были рассекречены важнейшие документы Форин оффиса и правительства, относящиеся к концу 40-х—второй половине 50-х годов, то есть ко времени, заполненному крупными событиями в послевоенной британской истории. Ознакомление с ними позволяет разобраться в существе аргументов, которые выдвигались британским правительством и дипломатами при определении позиций в отношении СССР, США, КНР и ряда других государств. Из сравнительно недавно рассекреченных документов стали также известны новые моменты, связанные с отказом Британии от присоединения к западноевропейским интеграционным процессам в 1949—1950 годах. Наконец, появилась возможность с большей достоверностью определить точку зрения дипломатов накануне и во время Суэцкого кризиса, приведшего к кардинальным изменениям во внешней политике страны.

Многое за последние несколько лет изменилось и в нашем отношении к зарубежному опыту, в том числе и к опыту ведения внешнеполитических дел развитыми капиталистическими государствами, который прежде если и не совсем отвергался, то, во всяком случае, виделся преимущественно в черном цвете.

С перестройкой в Советском Союзе вполне зримые контуры начала обретать концепция общеевропейского дома, строительство которого может стать реальностью только при уважительном отношении к партнерам и доверии между ними, при учете всего позитивного, что накоплено участниками общеевропейского процесса, в том числе и в сфере организации внешнеполитических институтов. Благодаря новым подходам в советской внешней политике и ответным шагам Лондона начало меняться качество советско-британских связей как важного компонента международных отношений. Наши страны, как было определено во время встреч на высшем уровне советских и британских руководителей, приходят к пониманию того, что советско-британский диалог не может сводиться только к решению проблем двусторонних отношений. СССР и Великобритания могли бы внести и уже вносят совместный вклад в решение проблем, стоящих перед всем миром. Это проблемы выживания человечества в ядерный век, развития международного культурного и гуманитарного сотрудничества, охраны среды обитания и здоровья людей и многие другие. Позитивный опыт работы британской дипломати-

ческой службы на ряде этих направлений заслуживает внимания.

Немалый интерес также представляют средства, с помощью которых на британской дипломатической службе обеспечивается высокий уровень культуры в самом широком ее понимании. Речь идет прежде всего о выдержавшей проверку временем системе набора и подготовки дипломатических кадров. В свое время В. И. Ленин отмечал, что английское правительство пользовалось услугами «первоклассных буржуазных дипломатов»⁴. Их владение различными формами профессионального искусства и в наши дни служит одним из факторов, позволяющих Англии активно действовать на мировой арене.

На британской дипломатической службе традиции и стиль работы еще имперских времен сочетаются с вполне современными формами и методами деятельности. Именно британские дипломаты активно внедряли в практику внешнеполитического сотрудничества в рамках Европейского сообщества такие новые формы работы, как периодические совещания послов или непосредственный обмен оперативной информацией между министерствами иностранных дел всех государств — членов сообщества с применением ультрасовременных средств видеосвязи.

Вместе с тем весьма незначительные изменения претерпел принятый еще в 1911 году Устав дипломатической службы — этот своеобразный кодекс поведения профессиональных дипломатов. Духом старины, респектабельности и почтения к дипломатическим формальностям веет со многих его страниц. Особенно архаичными выглядят некоторые содержащиеся в нем протокольные правила.

Отдельные аспекты деятельности британской дипломатической службы рассматривались в работах советских авторов. Отметим в этой связи, в частности, исследования Ф. Д. Волкова, Н. К. Капитоновой, А. А. Лебедева, Д. Маклэйна, Р. С. Овинникова, В. А. Рыжикова, В. Г. Трухановского, Н. С. Крыловой, Ал. А. Мишина, С. Б. Четверикова, Е. С. Хесина, А. И. Шеина, В. Г. Барановского, В. Н. Келина.

Советские историки-англоведы, особенно в 40—50-х годах, концентрировали внимание в основном на анализе самой внешней политики Великобритании, оставляя часто вне поля зрения вопросы формирования внешнеполитического курса и функционирования внешнеполитического механизма. Монография Вл. Петрова «Дипломатия Даунинг-стрита», увидевшая свет в 1964 году, стала первым в

советской литературе, и притом весьма значительным, специальным исследованием истории и организации британской дипломатической службы.

В 60—70-х годах английская дипломатическая служба претерпела довольно значительные перестройки. Некоторые из реформ были рассмотрены в статьях советских ученых, в частности А. Н. Красильникова и С. Мадзоевского⁵. В 1984 году увидело свет первое издание настоящей книги*. Выпуск второго, переработанного и значительно дополненного издания вызван следующими причинами. Прошедшие шесть лет принесли с собой много нового. Продолжали развиваться процессы, начало которым было положено в 70-х годах. Тогда обозначилась перспективная для британской дипломатии линия на активное участие в западноевропейском интеграционном процессе и в европейских делах в целом. Дипломатическая служба стала постепенно выходить из состояния застоя, вызванного «холодной войной», приверженностью ряда британских правительств к конфронтационным методам ведения международных дел.

Более конструктивный подход Великобритании к решению проблем европейской безопасности, разблокированию региональных конфликтов, выдвижение ею полезных инициатив в международных организациях придали импульс развитию дипломатической службы, способствовали определенному обновлению содержания, форм и методов ее работы, стимулировали организационно-техническую модернизацию. Соответственно более высокими становились и требования к качеству дипломатических кадров. На авансцену тогда начали выдвигаться инициативные, творчески одаренные дипломаты. Некоторые из них — А. Парсонс, М. Паллисер, Дж. Джексон, А. Уотсон и др., завершив в последние годы свою карьеру на государственной службе, выступили в печати с исследованиями, воспоминаниями, размышлениями о «тайнах» своей профессии.

В 80-е годы немного спал покров секретности, ранее плотно окутывавший британские дипломатические учреждения. Только Форин оффис, например, представил в созданную в 1979 году парламентскую комиссию по иностранным делам несколько сот различных справок и других материалов о своей деятельности.

Британские послы хотя и не регулярно, но все же стали

* Книга была выпущена издательством «Международные отношения».

выступать с сообщениями в Королевском институте международных отношений («Чэтем хаузе»), в Институте международных исследований имени Д. Дэвиса, в других академических и учебных центрах.

На протяжении 80-х публиковались серьезные исследования крупных британских ученых А. Буллока, А. Адамзуэйта, Т. Тейлора и др. В них на значительно большей, нежели прежде, документальной базе исследуется генезис послевоенной внешнеполитической доктрины. Шире освещается также вопрос о том, какова была роль профессиональной дипломатии в ее разработке и практическом осуществлении и какое влияние, в свою очередь, послевоенный внешнеполитический курс оказывал на состояние дипломатической службы.

В последние годы, кроме того, появилась возможность ознакомиться с архивами Форин оффиса вплоть до 1958 года, некоторыми университетскими и частными собраниями документов. Их изучение позволяет составить более точное представление о роли дипломатической службы в разработке ключевых направлений внешнеполитического курса Великобритании практически на всем протяжении периода «холодной войны», взаимодействии профессиональных дипломатов с партийно-политическими лидерами, о политических взглядах дипломатов той поры и об их позиции по организационно-кадровым вопросам.

Отдельные вопросы организации и деятельности британской дипломатической службы были уточнены автором в личных беседах с руководителями ряда отделов Форин оффиса, с сотрудниками Комиссии по делам Гражданской службы и английскими исследователями. В связи с этим автор хотел бы высказать признательность сотрудникам факультета международных отношений Лондонской школы экономики и политических наук, а также ряду британских профессиональных дипломатов, в первую очередь г-ну А. Брук-Тёрнеру и г-же Ш. Харден, за любезное содействие и внимание к его работе.

1. БРИТАНСКАЯ ДИПЛОМАТИЧЕСКАЯ СЛУЖБА В ГОДЫ «ХОЛОДНОЙ ВОЙНЫ»

Великобритания закончила вторую мировую войну в числе главных держав-победительниц. Вклад в победу над фашизмом, возможности влиять на определение судеб послевоенного мира предопределяли ее достаточно высокий международный престиж.

Однако поддержание статуса великой мировой державы и имперских амбиций, от которых не хотели отказываться британские лидеры, оказалось связанным с огромным перенапряжением внутренних ресурсов. За годы войны Великобритания потеряла примерно четверть своего национального богатства. Почти в восемь раз увеличилась ее внешняя задолженность¹, сократились промышленное производство и объем внешней торговли. В складывавшейся критической ситуации британское правительство обратилось за финансовой помощью к Соединенным Штатам, которые еще в августе 1945 года неожиданно для Лондона прервали поставки по ленд-лизу на Британские острова. Условия займа, полученного от США, оказались для Англии весьма тяжелыми: Соединенные Штаты получили право свободного доступа на традиционные рынки сбыта британских товаров. Начался процесс прогрессирующего ослабления позиций Англии в капиталистическом мире, на долгие годы установилась ее финансово-экономическая и военная зависимость от США.

Одновременно начали осложняться политические отношения Англии с партнерами по «большой тройке». Выступления лидеров правительства, поведение британских делегаций на международных конференциях говорили о том, что уже в 1946—1947 годах страна взяла курс на разрыв сложившейся в годы войны коалиции с СССР, на политический бойкот стран народной демократии.

Возникли и определенные осложнения в отношениях с США, которые, согласно Акту конгресса (август 1946 г.),

запретили передачу Великобритании информации по ядерному оружию.

Тогда же начали все больше обнаруживаться симптомы распада империи. В ряде регионов мира, например в странах «старого» Содружества, то есть в Канаде, Австралии и Новой Зеландии, влияние Великобритании, прежде считавшееся незыблемым, подверглось заметной эрозии.

Послевоенные реалии требовали разработки новой внешнеполитической стратегии, что и стало главной заботой лейбористского (1945—1951 гг.), а затем и первого после войны консервативного правительства (1951—1955 гг.) в области внешней политики. Принятые тогда решения во многом предопределили действия Великобритании на международной арене в последующие десятилетия. Их влияние ощущается и поныне.

Именно по этой причине интерес британских историков к первому послевоенному десятилетию никогда не ослабевал. С конца 70-х годов он даже возрастает, что связано главным образом с двумя обстоятельствами: во-первых, с попытками консервативного кабинета М. Тэтчер восстановить международный статус Британии и, во-вторых, с возможностью использовать в процессе исследования ранее закрытые архивные источники.

Конец 40-х — 50-е годы стали во многом переломными и для британской дипломатической службы. Именно в недрах ее влиятельного профессионального аппарата определялись контуры внешнеполитической доктрины. Дипломатическая служба сохранила после войны свое монопольное положение в разработке и осуществлении политического курса в отношении независимых государств мира*, высокий статус в британской государственно-политической иерархии, кадровый состав, известный своими обширными связями в деловом и политическом мире. В то же время она оказалась перед острой необходимостью приспособления к деятельности в новых международных условиях, ликвидации анахронизмов в организационной структуре и в подготовке кадров, модернизации форм и методов работы. От адекватности и своевременности перестройки во многом зависели как способность дипломатической службы участвовать в разработке и проведении в жизнь достаточно реалистического внешнеполитического курса, так и ее собственный вес в государственном аппарате.

* Политика в отношении британских колоний и зависимых территорий входила в компетенцию других государственных ведомств.

Подавляющее большинство современных британских исследователей — А. Адамзуэйт, А. Буллок, А. Верриер, К. Кибл и др. считают, что несоответствие средств и возможностей главной внешнеполитической цели — сохранению Великобританией статуса «великой мировой державы» — является главной причиной послевоенных стратегических просчетов. В то же время они по-разному трактуют ряд важных проблем, связанных с конкретными внешнеполитическими решениями.

Поиск ответов на многие еще недостаточно проясненные вопросы, возникающие у исследователей послевоенной британской внешней политики, дипломатии и дипломатической службы, может, на наш взгляд, вестись и в сфере взаимодействия профессиональной дипломатической службы с партийно-политическими лидерами. В результате такого анализа может быть выяснена конкретная роль дипломатической службы в разработке и осуществлении внешнеполитической стратегии, дана оценка политической позиции дипломатов и установлена возможность и степень ее учета во внешнеполитическом процессе.

Важное значение имеет вопрос о том, каким образом изменения во внешней политике влияли на организацию и деятельность дипломатического аппарата.

А исследование реформ дипломатической службы, осуществленных к середине 50-х годов, позволяет охарактеризовать ее состояние, особенности организации и кадрового состава перед лицом кризиса политики «холодной войны».

ФОРИН ОФФИС И ПРОБЛЕМЫ ВНЕШНЕПОЛИТИЧЕСКОГО ВЫБОРА (1945—1955 гг.)

Разработка основных элементов внешнеполитической стратегии Великобритании в послевоенный период осуществлялась в период правления лейбористского правительства (1945—1951 гг.), возглавлявшегося К. Эттли. Напомним, что сформировавшийся тогда внешнеполитический курс в своей основе был продолжен и при консервативных правительствах У. Черчилля (1951—1955 гг.) и А. Идена (1955—1957 гг.). В соответствии с главным направлением этого курса правящие круги Великобритании, используя «особые отношения» с США и межатлантическое сотрудничество в целом, а также контроль над

все еще обширной империей, пытались изолировать в международном плане СССР и страны народной демократии. Во многих акциях «холодной войны» между Западом и Востоком британское правительство играло роль катализатора в нагнетании напряженности. Достаточно упомянуть инициативу Великобритании в заключении Брюссельского договора (март 1948 г.) между Англией, Францией, Бельгией, Голландией и Люксембургом. Именно этот договор стал прологом к образованию в следующем году Североатлантического союза (НАТО) и положил начало глубокому и продолжительному расколу Европы на две противостоящие друг другу военно-политические группировки.

«Холодная война» в Англии обычно связывается с именем Э. Бевина, возглавлявшего Форин оффис в правительстве К. Эттли. Во многом эта точка зрения справедлива. Немало высказываний Бевина с самых высоких трибун свидетельствует о том, что он был главным идейным вдохновителем наращивания военной мощи Британии, полагая вполне реальной советскую военную угрозу для безопасности Соединенного Королевства и западного мира в целом. Так, в мае 1946 года, когда формально англо-советское сотрудничество, сложившееся в годы второй мировой войны, еще сохранялось, Бевин говорил на заседании кабинета о том, что «советская угроза не менее, а может быть, и более серьезна, нежели угроза со стороны возрожденной Германии»¹.

Заметим, однако, что взгляд на Э. Бевина как главного вдохновителя «холодной войны» разделяется не всеми британскими историками. В связи с этим следует учитывать тот факт, что при всем влиянии министра иностранных дел как члена кабинета, как главного доверенного лица главы правительства во внешнеполитических делах в Англии немалое воздействие на разработку внешнеполитических решений может оказывать профессиональный дипломатический аппарат.

Уже одно то, что численность постоянного персонала Форин оффиса и его заграничных представительств составляла 3500—4000 сотрудников в рассматриваемый период (из них более половины — ранжированные дипломаты)², тогда как в Форин оффис пришло всего несколько десятков человек из рядов победившей на парламентских выборах в июле 1945 года лейбористской партии, подводит к мысли о возможности значительного давления профессиональных чиновников на министра.

Английский МИД к тому времени стал огромным (по

британским масштабам), разветвленным, имеющим широкие связи в различных слоях правящего класса бюрократическим аппаратом. «Ни один министр иностранных дел не мог позволить себе игнорировать его точку зрения»³, — замечает биограф Э. Бевина профессор Оксфордского университета А. Буллок.

О том, что профессиональный аппарат обладает реальными возможностями оказывать политическое влияние, косвенно свидетельствует и острота дискуссий по данному вопросу в 1946—1947 годах в палате общин британского парламента. Так, в начале февраля 1946 года один из депутатов-лейбористов выразил недоумение в связи с тем, что на чрезвычайно важный пост представителя Великобритании в ООН назначен не видный деятель правящей лейбористской партии, который бы адекватно проводил там линию правительства, а профессиональный дипломат, сделавший карьеру в основном при консервативных правительствах*.

Еще один из лейбористских «заднескамеечников» сделал такое обобщение, выступая в парламенте в 1946 году: «Дипломатическая служба в этой стране контролируется лицами, определенно несогласными с политической философией настоящего правительства».

А лейборист П. Уорби, охарактеризовав дипломатическую службу как «бастион» реакционных настроений и консервативного мышления, заключил: «Я с сожалением констатирую, что может, притом скоро, прийти время, когда взгляды политических руководителей Форин оффиса будут формироваться по подобию взглядов его профессиональных чиновников». И, более того, предупредил выступавший, «министр иностранных дел в результате утратит способность осуществлять эффективную социалистическую линию». Уорби пояснил причины, по которым это может случиться. Во-первых, министр принимает решение на основе информации, почти полностью отобранной и обработанной для него профессиональными дипломатами, чьи «политические симпатии, за редчайшими исключениями, отнюдь не на стороне лейбористского правительства». И, во-вторых, эти же люди облечены всеми полномочиями проводить данные решения в жизнь⁴.

* Речь шла об А. Кадогане, бывшем постоянном заместителе министра иностранных дел, главе профессиональной дипломатической службы (до февраля 1946 г.).

Р. Барклэй, бывший личным секретарем Э. Бевина с марта 1949 года, отмечает в своих мемуарах, что его шеф в большей степени полагался на профессиональных чиновников Форин оффиса, нежели на своих политических заместителей, одновременно являвшихся его коллегами по партии. Единственное исключение здесь составлял разве что Г. Макнил⁵.

Профессиональные дипломатические кадры действительно могли оказывать сильное давление на министра. Но в данном случае в этом не было никакой нужды. У дипломатов попросту не возникало необходимости прилагать особые старания, чтобы обратить Э. Бевина в консервативную веру. Он ее исповедовал еще до прихода в Форин оффис. Распространенное в политических и даже в некоторых научных кругах мнение, что Бевин был чуть ли не «заложником» своего собственного аппарата, вряд ли обосновано.

Заметим, что советские исследователи однозначно отвергают распространенную в лейбористской литературе тех лет точку зрения о якобы изначально социалистическом характере внешней политики Бевина и лейбористского кабинета в целом. Именно на этом мифе и возникли ошибочные представления о «заговоре дипломатической бюрократии» против правительства. Анализ внешнеполитического курса Великобритании в 1945—1951 годах, как справедливо отмечается в монографии В. А. Рыжикова, свидетельствует о том, что «вместо обещанной политики мира и сотрудничества с СССР лейбористы проводили политику гонки вооружений и сколачивания антисоветского, антикоммунистического фронта»⁶.

Сам Бевин и его ближайшее окружение в партии задолго до 1945 года стабильно занимали весьма жесткие антисоветские позиции. «Бевин практически никогда, — пишет хорошо осведомленный А. Буллок, — не считал Советский Союз хотя бы в малой степени идейно близким британскому лейбористскому движению». Он «относился к СССР как к воплощению всего того, против чего всегда выступали лейбористы»⁷.

У Бевина имелся немалый опыт ведения международных переговоров, главным образом по профсоюзной линии, который помог его самоутверждению в Форин оффисе и довольно быстро снискал ему доверие профессиональных дипломатов. Кроме того, Бевин, будучи министром труда (1940—1945 гг.), проявлял постоянный интерес к делам Форин оффиса. Именно по его инициативе была

разработана и принята в 1943 году программа реформ дипломатической службы, получившая название «реформ Идена — Бевина».

«Главной причиной хороших отношений между министром и его профессиональными сотрудниками, — обоснованно считает Э. Адамзуэйт, — были их почти идентичные взгляды на все фундаментальные проблемы. И Бевин, и дипломаты исходили из того, что Англия во что бы то ни стало должна отстоять статус великой мировой державы»⁸.

Однако и данная точка зрения требует некоторой корректировки. Изучение архивных документов показывает, что при всей схожести политической ориентации профессиональных сотрудников и политических руководителей Форин оффиса кадровые дипломаты в целом ряде случаев не ужесточали, как было принято думать, а, напротив, смягчали внешнеполитические оценки Бевина и правительства, занимали порой более прагматичную позицию.

Приведем некоторые примеры из внутриведомственной переписки Форин оффиса 40-х — начала 50-х годов, имеющие прямое отношение к вопросам англо-советских отношений — ключевых для определения идейно-политической направленности внешнеполитической стратегии в первые послевоенные годы.

«Их (русских. — Авт.) нелюбезность производит в здешних политических кругах впечатление, что с ними невозможно иметь дело. Насколько я понимаю, наше ведомство — единственное в Лондоне, где осознают, что, несмотря ни на что, мы обязаны найти с ними общий язык. В противном случае Европа станет весьма неуютным местом для жизни...»⁹ — отмечалось в телеграмме начальника Северного департамента Форин оффиса послу в Москве К. Керру в августе 1943 года.

Элементы реалистической оценки ситуации в советско-английских отношениях в конце войны и после ее окончания прослеживаются и в других документах. Ключевой документ британского МИД, составленный заместителем главы профессиональной дипломатической службы О. Сарджентом, — «Обзор стратегического положения после победы» — содержит следующую формулировку: «Со всей уверенностью можно утверждать, что он (Сталин. — Авт.) не хочет и не может позволить себе еще одной войны в Европе. Равным образом сомнительным представляется и тезис (выдвигавшийся в правительственных кру-

гах. — Авт.), что он стремится к дальнейшей территориальной экспансии»¹⁰.

В 1946 году Форин оффис формально отмежевался от фултонской речи У. Черчилля. Французскому послу в Лондоне, обеспокоенному ее необычайно резким тоном, было сказано, что текст выступления бывшего премьера с английским МИД не согласовывался¹¹. Однако Э. Бевин, по авторитетному свидетельству Р. Барклэя, «к этому времени уже был склонен согласиться с мрачной оценкой Черчилля. Последующие акции правительства продемонстрировали, что министр убежден в существовании реальной угрозы Западной Европе со стороны агрессивной России»¹².

2 июля 1947 г. в английском штабном колледже с пространной речью о политике Великобритании в отношении СССР выступил Т. Бримлоу — крупный дипломат, уже тогда считавшийся профессиональным экспертом по советским делам*. Основные формулировки и выводы этой речи, судя по документальным свидетельствам, отрабатывались на различных, включая и самые высшие, уровнях профессиональной дипломатической иерархии в течение нескольких месяцев (проект речи был подготовлен еще в марте). Прodelав в своем выступлении всесторонний анализ военно-стратегического, экономического и политического положения СССР, Т. Бримлоу делал следующий вывод: «Советское правительство не в состоянии в данный момент вести большую войну. Главным в советской внешней политике, таким образом, следует считать стремление избежать вовлечения в такого рода войну»¹³. В то же время, по мысли Бримлоу, у руководителей СССР нет полной уверенности в том, что им удастся избежать подобного нежелательного для них поворота событий ввиду их убежденности в агрессивной природе империализма, а также их давнего и совсем недавнего исторического опыта.

По этим причинам Бримлоу рекомендовал британскому правительству в отношениях с СССР, с одной стороны, проявлять достаточную твердость, а с другой — терпимость и сдержанность. Он предупреждал: «Если мы будем держаться враждебно, то тем самым дадим Советскому правительству дополнительные доказательства правоты их

* В 1942—1945 годах Т. Бримлоу — сотрудник консульского отдела, в 50-х годах — советник, в 1963—1966 годах — посланник посольства Великобритании в Москве.

(русских. — Авт.) веры в то, что мы их ненавидим... И, разумеется, лишь ускорим процесс ухудшения наших отношений»¹⁴.

Двумя годами позднее, уже после создания при активнейшем участии британского правительства и лично главы Форин оффиса Североатлантического союза, из недр профессионального дипломатического аппарата вышел еще один документ большой политической значимости под названием «Мирное наступление Советов — тактический ход или новая долгосрочная стратегия?»*. Судя по переписке вокруг этого документа, часть которой уже доступна исследователям, его составители считали возможной политику, альтернативную официальному курсу британского правительства на военно-политическое противоборство с СССР. Об этом свидетельствует, к примеру, следующий факт. В донесении английского посольства в Вашингтоне Форин оффису сообщается, что с документом, в соответствии с установившейся практикой англо-американского сотрудничества, был ознакомлен сектор по делам Восточной Европы госдепартамента США. При этом его начальник (Хукер) заметил, говорится в донесении, что британская оценка «поведения Советов после войны может быть понята таким образом, что если бы мы сами не провоцировали Советское правительство сначала притворно дружелюбными жестами, а впоследствии такими акциями, как создание НАТО, то оно не встало бы на путь экспансионистской политики»¹⁵.

В ответе на это донесение посольства Форин оффис (в лице начальника Западного департамента Р. Хэнки) сделал посланнику в Вашингтоне У. Аллену строгое замечание: «...Бумагу не следовало было показывать в госдепартаменте без предварительной консультации с нами. Мы все здесь, разумеется, одобряем Ваши тесные контакты с госдепартаментом... Но время от времени могут быть случаи, когда для нас нежелательно, чтобы тот или иной документ стал известен иностранным правительствам, включая и самые дружественные».

Обратим внимание на еще один документ более позднего времени. В 1953 году на рецензии у руководящих сотрудников аппарата английского МИД находилась рукопись книги Д. Лашелла «Форин оффис». Один из ре-

* Засекречен на пятьдесят лет в соответствии с Законом о государственной тайне 1958 года.

цензентов, Ф. Робертс*, сделал следующее замечание: «Мне представляется неразумным в книгу такого рода включать открытые нападки на другие страны, с которыми мы в будущем, вероятно, будем стремиться улучшить отношения. В силу этого я протестую против ссылок на угрозу со стороны «советского империализма». В данном контексте подобные выражения представляются мне совершенно неуместными, хотя в принципе я с автором и согласен»¹⁶.

В данной ремарке хорошо заметна противоречивость позиции британских дипломатов. С одной стороны, абсолютное и принципиальное неприятие ими идеологии и политики нашей страны (по классовым, идейным, культурно-этическим, психологическим, историческим мотивам). С другой — понимание неизбежности стабилизации англо-советских отношений в будущем, проявление сдержанности и реализма, без которых обострение международной обстановки может выйти, как опасались дипломаты, за допустимые пределы.

Последнего как раз недоставало тогдашним партийно-политическим руководителям английского МИД, которые вносили во внешнеполитический курс чрезмерный, на взгляд профессионалов, идеологический привкус и делали неоправданно большую ставку на методы силового нажима.

Однако наряду с достаточно взвешенными оценками в документах, подготовленных британскими дипломатами, можно встретить и немало обвинений в адрес Советского Союза. Особенно часто в них звучит тема «советского экспансионизма», затрагивающая самые чувствительные струны у чиновников, воспитанных в традициях имперского величия и незыблемости британского могущества. 10 июля 1945 г. посол Великобритании в Москве К. Керр в донесении министру иностранных дел А. Идену отмечал, в частности, что СССР может стать препятствием на пути осуществления британской внешней политики в «старых» (колониальная империя, Ближний и Средний Восток) и «новых» (Германия, Австрия) «сферах влияния». Имея в виду это обстоятельство, посол рекомендовал, чтобы бри-

* Ф. Робертс — крупный дипломат, советник в Москве (1945—1947 гг.), личный секретарь Э. Бевина (1947—1949 гг.), посол в Югославии (1951—1954 гг.), представитель в НАТО (1957—1960 гг.), один из руководителей правительственной ассоциации «Великобритания — СССР» в 70—80-х годах.

танское правительство «в спешном порядке, но хладнокровно и продуманно приступило к информированию общественности о том, что именно в так называемой «русской демократии» противоречит нашим собственным взглядам»¹⁷.

В служебной записке руководству Форин оффиса, датированной 18 марта 1946 г., то есть через несколько дней после фултонской речи У. Черчилля, заместитель министра К. Уорнер, отвечавший в британском МИД за политику в отношении СССР, писал: «Нам следует подумать, как свести к минимуму угрозу нашей стране со стороны русских»¹⁸.

Не исключено, что эти и другие подобные рекомендации были приняты во внимание лейбористским правительством, санкционировавшим создание в 1947 году в Форин оффисе секретного информационно-исследовательского департамента специально «для распространения антикоммунистической пропаганды в Британии и за границей»¹⁹.

Определенное влияние в Форин оффисе имели лица, специализировавшиеся еще в довоенный период на провокациях и шпионско-подрывной работе, направленной против СССР. Так, один из них, Р. Локкарт*, усматривает истоки «советского экспансионизма» в «самой природе русского народа». Только последовательное применение силы в отношениях с СССР, утверждает он, «способно обуздать органически агрессивный характер этой нации»²⁰.

Силовой характер в целом ряде случаев приобретала и практическая деятельность британских дипломатических учреждений. В. Ротуэлл, изучив формы и методы работы посольства Великобритании в Москве, пришел к выводу, что «они походили на действия в стране, против которой Англия вот-вот начнет военные операции»²¹. Увеличивалось участие в деятельности посольства представителей разведывательных служб; возрастал поток контролируемой Форин оффисом радиоинформации по каналам международной службы Би-би-си, которая в идеологической борьбе с СССР использовала уязвимость его тогдашней внутренней и внешней политики.

Еще летом 1945 года в одном из руководящих документов Форин оффиса британским представителям за ру-

* Р. Локкарт — эксперт по России и СССР, на дипслужбе с 1911 года; в 1918 году — руководитель британской военной миссии в РСФСР, участвовал в заговоре с целью свержения Советской власти, был выслан за пределы Советской России.

бежом предписывалось оказывать нажим на иностранные правительства, если последние, по оценке британской стороны, будут проявлять «склонность к тоталитарным формам правления», и, осуществляя такой нажим, не колеблясь, «предпринимать дипломатические демарши с целью вмешательства во внутренние дела других стран»²².

Конкретизируя данное указание, сотрудник Западного департамента Форин оффиса Г. Рэмболд, к примеру, разработал в 1946 году и предложил руководству для утверждения целый набор возможных мероприятий английского посольства в Париже с целью «оказать помощь антикоммунистическим силам на предстоящих выборах во Франции». Среди прочего Рэмболд предлагал повлиять на исход выборов с помощью испытанного средства — финансовой поддержки не только антикоммунистов, но и так называемых умеренных, чтобы блокировать возможность коалиции последних с левыми силами.

Во взглядах британских профессиональных дипломатов на отношения с СССР и перспективы послевоенного сотрудничества в Европе в целом, как видим, не было единства. Наряду со сбалансированными оценками высказывались и крайние суждения, проводились откровенно враждебные акции. Однако при сопоставлении оценок, фигурирующих в подготовленных профессиональными руководителями Форин оффиса важнейших документах стратегического характера, с позицией правительства, в особенности Бевина, обнаруживается, что дипломатическая служба в целом проявляла большую сдержанность, склонность к поиску компромиссов.

Характерно, что дипломаты воздерживались от использования идеологических клише и при обосновании принятой правительством линии на подрыв сотрудничества с СССР, предпочитая оперировать категориями «баланса сил». Так, в выводах составленного Форин оффисом в конце 1946 — начале 1947 года «Второго обзора стратегической ситуации после победы» было записано: «Прежнее сотрудничество остается желательной, но, вероятно, недостижимой целью, поскольку не представляется возможным сотрудничать одновременно с двумя державами (США и СССР. — Авт.) в ситуации, когда они не поддерживают хороших отношений между собой»²³. В том же документе целесообразность «особых отношений» с США обосновывается вовсе не идеологической и политической общностью англосаксонских демократий по обе стороны Атлантики, что было лейтмотивом аргументации британ-

ских политиков разных направлений, начиная с фултонской речи У. Черчилля. Составители «Второго обзора» исходят из того, что в условиях настоящей военной и экономической слабости Великобритании «слишком большая доля независимости от США стала для нас теперь непозволительной роскошью»²⁴.

Но, какова бы ни была аргументация, факт остается фактом — сотрудничество с СССР после окончания войны не вписывалось в разработанную совместными усилиями английских дипломатов и политиков генеральную схему развития послевоенной британской внешней политики, определявшейся доктриной «трех великих сфер» или «кругов». Идея «трехкруговой» внешнеполитической ориентации* впервые была выдвинута в вышеназванном обзоре, подготовленном О. Сарджентом в июле 1945 года. Ход рассуждений автора примерно следующий. Перед Великобританией в международном плане — две возможности. Одна, имея в виду относительное экономическое и военное ослабление страны и такие факторы, как небольшие территория и численность населения, состоит в отказе от претензий на роль великой державы и соответственно от связанных с этой ролью международных обязательств глобального характера. Другая возможность предполагает сохранение данного статуса при условии мобилизации всех внутренних и внешних ресурсов, включая и военные. Сарджент отдал предпочтение второму варианту. «Отношение к Великобритании со стороны двух других великих держав, особенно США, как к второстепенной державе, — говорится в документе, — это заблуждение. Целью нашей внешней политики должно стать его практическое опровержение»²⁵.

Данная цель, по мнению автора обзора, наиболее оптимально может быть достигнута путем «вовлечения Франции и меньших по размеру западноевропейских стран, а также доминионов в сотрудничество с нами (т. е. Великобританией. — Авт.)». Таким образом, были определены две «сферы»: в Западной Европе Англия должна была закрепить руководящую роль, а в империи сохранить свой контроль. Вырисовывалась и третья «сфера» — «особые отношения» с США. Правда, профессиональные дипломаты —

* Термин «три сферы» появится в политическом лексиконе позднее и связан с именем У. Черчилля, впервые употребившего его в беседе с послом Великобритании в США О. Фрэнксом. (О. Фрэнкс занимал этот пост в 1948—1952 гг.).

в отличие от политических руководителей — уже тогда не были склонны абсолютизировать значение этих отношений. «Мы не должны бояться проводить политический курс независимо от двух других наших великих партнеров...» — отмечалось в обзоре. Его автор призывал «не предаваться отчаянию из-за того, что мы (англичане. — Авт.) якобы не в состоянии обойтись без поддержки США в Европе»²⁶.

Разработанная в недрах профессионального дипломатического аппарата концепция «трех сфер» была принята консервативным правительством (Иден успел прочитать и одобрить документ незадолго до своей отставки), а затем и лейбористским. При этом британские правительства на протяжении по крайней мере пятнадцати лет придерживались ее наиболее «жесткого» варианта, практически исключавшего возможности маневрирования, поиска иных альтернатив, что предусматривалось в документе Форин офиса.

В выступлениях политических лидеров начали звучать даже нотки фатализма. Так, в одном из выступлений в палате общин (ноябрь 1949 г.) Э. Бевин декларировал: «Соединенное Королевство не только теперь, но и *всегда* будет нести *равную* (выделено мной. — Авт.) ответственность в своей политике во всех трех сферах».

Благодаря высокому уровню англо-американского сотрудничества оживилась практическая деятельность британской дипломатии, обогатились ее содержание и формы. Так, предусмотренные в рамках связей двух стран политико-дипломатические консультации оказали значительное влияние на организацию и деятельность британской дипломатической службы. Под эгидой Форин офиса и госдепартамента были созданы так называемые трансатлантические комиссии для координации дипломатических акций. «Формальные связи дополнялись интенсивным неформальным сотрудничеством»²⁷.

По воспоминаниям тогдашнего директора Американского департамента Форин офиса Р. Эдмондса, сотрудники взяли за правило ставить на документах резолюцию «Проконсультироваться с Вашингтоном!». «Впоследствии эта привычка стала определять образ мышления, — пишет Эдмондс, — точнее сказать, отсутствие такового»²⁸.

И хотя многие британские дипломаты в своих суждениях ориентировались на позицию «старшего партнера», это не мешало им скептически оценивать некоторые стороны внешней политики США, в частности ее непред-

сказуемость. Британским дипломатам было явно не по вкусу и высокомерное отношение к ним коллег из госдепартамента.

Еще в 1944 году в свойственном некоторым документам британской профессиональной дипломатии метафорическом стиле авторы одного из них сравнивали Соединенные Штаты с «огромной неуклюжей баржей», нуждающейся в рулевом управлении британскими мореходами. В противном случае «эта баржа будет, как и прежде, барахтаться в океане, создавая постоянную угрозу для международной навигации»²⁹. Рассуждения в подготовленном пять лет спустя по заданию Э. Бевина докладе комитета постоянного заместителя министра выдержаны в том же ключе. Не удивительно поэтому, что, ознакомившись с документами, ни Иден, ни его преемник Бевин не дали им хода.

В документах британской дипломатической службы тех лет прослеживается желание не только сохранить, хотя бы и в ограниченной степени, независимость от американских партнеров, но и в определенных случаях навязать американцам свою точку зрения. Профессор из Кембриджа Д. Рейнольдс считает, что «британцам нередко удавалось внедрить свои взгляды в процесс разработки внешнеполитических решений в США». Ученый высказывает мнение, что и сам Бевин прохладно относился к сотрудничеству с США, якобы понимая, что оно «искажает перспективу» английской внешней политики. Однако этот тезис не подтверждается убедительными фактами.

Известная речь Бевина в палате общин 22 января 1948 г. о создании Западного союза стала водоразделом, после которого какие-либо колебания британского правительства в отношении союза с США как основы внешнеполитической стратегии были отброшены*. Соответствующая команда была дана и Форин оффису. Содержание и тональность его документов изменились. В очередном документе стратегического значения (март 1949 г.) уже однозначно говорилось о том, что англо-американские отношения стоят «в центре британской политики». Одновременно там же — впервые на столь высоком уровне — высказывается весьма характерное для профессиональной дипломатии сомнение в том, сможет ли Англия совместить

* Имеются сведения, что в составлении речи Бевина существенную роль сыграл информационно-исследовательский отдел Форин оффиса, специализировавшийся на ведении психологической войны против СССР.

активность на имперском и западноевропейском внешне-политических направлениях с «ориентацией на союз государств атлантического региона». Не желая разочаровывать и раздражать своих политических боссов, авторы этого документа, хотя и с оговорками, делают заключение о том, что «до некоторой степени три эти сферы могут совмещаться»³⁰. Однако, как показали дальнейшие события, возможности для проведения такой политики все уменьшались и уменьшались.

Нельзя не отметить, что и в 50-х годах были случаи, когда британская дипломатическая служба высказывала несогласие с курсом США и даже убеждала в своей правоте свое правительство. Так, именно профессиональные дипломаты, включая тогдашнего главу службы У. Стрэнга, настояли на дипломатическом признании КНР³¹.

С начала 50-х годов приверженность доктрине «трех сфер» стала наносить прямой ущерб британским международным интересам. А дипломатия страны оказывалась в стороне от новых важных международных процессов, в частности связанных с развитием западноевропейской интеграции.

Еще в январе 1949 года на одном из важнейших совещаний на Уайтхолле политические лидеры и профессиональные дипломаты фактически сошлись в том, что та или иная форма объединения с западноевропейскими государствами опасна, ибо ставит под угрозу «атлантические связи», являющиеся главными с точки зрения безопасности Британии³². Дипломатическая служба, к тому времени уже сильно зараженная «духом атлантизма», в соответствии с концепцией «трех сфер» считала, что для Англии, еще остававшейся мировой империей, приемлема лишь одна роль в Европе — роль суперарбитра.

На дипломатической службе были, правда, лица, выступавшие с «европеистских» позиций. Так, постоянный представитель Англии в ООН Г. Джебб писал своему коллеге, что «в Соединенном Королевстве найдется немало людей, которые выскажутся скорее за союз с Европой, нежели с Америкой»³³. А Г. Никольсон записал в июне 1950 года в своем дневнике: «Меня привел в ужас лейбористский манифест (с отказом присоединиться к интеграционным процессам. — Авт.). Этот отказ нанесет нам большой ущерб и лишит нас остатков всякого авторитета за границей»³⁴. Все же такие оценки были единичными.

Примечательно, что именно профессиональные руководители дипломатической службы сформулировали негатив-

ный ответ на выдвинутый 9 мая 1950 г. французской стороной «план Шумана» о создании Европейского объединения угля и стали (ЕОУС). (Бевин тогда был болен, а младшие министры Форин оффиса отсутствовали.) В связи с этим позднее отмечалось, что профессионалы как бы «обыграли» правительство, и высказывалось предположение, что чуть ли не исключительно их позиция на долгое время увела Англию в сторону от западноевропейской интеграции. Но для таких суждений нет оснований. Государственный министр Форин оффиса К. Янгер, исполнявший тогда обязанности Бевина, впоследствии подтвердил, что профессиональные дипломаты действовали строго в соответствии с имевшимися у них категорическими указаниями правительства³⁵.

Есть немало свидетельств того, что позиция правительства по этому вопросу была весьма жесткой. Характерна в этом плане точка зрения одного из лидеров лейбористской фракции — С. Криппса, заявившего в парламенте: «По нашему мнению, участие в ограниченной пределами Западной Европы федеративной ассоциации несовместимо ни с нашей системой связей в империи и Содружестве, ни с нашими обязательствами по членству в Атлантическом союзе, ни с выполняемой нами ролью мировой державы»³⁶.

Констатируя наличие такого подхода, заметим, однако, что Форин оффис все же занимал в отношении интеграции более гибкую позицию, чем другие правительственные ведомства. Так, в ряде документов, подготовленных дипломатами, допускалась возможность получения Англией определенных политических выгод в случае участия в интеграции. Но категорически отвергались связанные с этим шагом уступки. Прежде всего Форин оффис считал неприемлемой передачу каких-либо, хотя бы и минимальных, функций управления наднациональным органам. Такая неуступчивость была равным образом неприемлема для «архитекторов» «объединенной Европы». В результате, по словам английского политика и дипломата А. Наттинга, «первый европейский автобус тронулся, оставив позади Британию, подававшую ему прощальные знаки слабеющей рукой».

Британские политики в большей степени обращали свои взоры к «имперской сфере». Казалось, здесь позиции Соединенного Королевства были еще довольно прочными. Так, во второй половине 40-х годов из английских колоний и с других зависимых территорий поступала почти половина всего английского импорта, а доля этих регио-

нов в сумме британских капиталовложений за границей достигла 65 процентов³⁷. Даже после потери важнейших колоний — Индии, Бирмы, Цейлона — в 1947—1948 годах английским политикам представлялось, что они нашли удобную и действенную форму «мягкого», безболезненного перехода к альянсу нового типа с прежними колониями, что им удастся сохранить контроль над ними через Содружество, объединенное под эгидой Британии. Более того, возобладало представление, что Содружество сможет стать чем-то вроде экономического и политического блока, не уступающего по своему мировому значению империи. И соответственно будет обеспечивать сохранение статуса мировой державы за самой Британией.

Между тем в разных частях разваливавшейся империи и в государствах — так называемых новых членах Содружества уже происходили социальные и политические перемены, которые перечеркивали оптимистичные планы британских политиков.

Из действий лейбористского, а затем (с октября 1951 г.) консервативного кабинета складывалось впечатление, что Англия готова пойти на применение военной силы в ряде регионов для сохранения там своего влияния. Особое значение придавалось Ближнему и Среднему Востоку — региону, который, по словам Бевина, «по своей важности для благосостояния Соединенного Королевства уступает разве что самим Британским островам»³⁸.

Советский исследователь Р. С. Овинников обоснованно отмечает, что начавшийся к концу 40-х годов развал Британской империи — ключевой, по сути дела, процесс для судеб английской внешней политики и дипломатии — вызвал отнюдь не либерализацию политики, а напротив, появление в ее арсенале более жестких средств³⁹. Однако возможности достигать желаемого эффекта этими средствами у Великобритании с течением времени неуклонно уменьшались. Но понимание этого важнейшего обстоятельства не было присуще ни британским правительствам второй половины 40-х годов и почти всего следующего десятилетия, ни государственному аппарату, включая дипломатическую службу, во всяком случае, большей части дипломатов.

Следует, однако, обратить внимание на весьма существенные нюансы создавшейся ситуации.

Во-первых, Форин оффис и его загранучреждения от «имперских» дел были практически отстранены. Последние по-прежнему оставались в ведении министерства по де-

лам Индии (до 1947 г.), министерства по отношениям с Содружеством и министерства колоний. Имеется ряд свидетельств того, что взаимоотношения между этими ведомствами и Форин оффисом были далеко не безоблачными. Так, сразу после провозглашения независимости Индии и образования государства Пакистан английский МИД ходатайствовал перед правительством — правда, безуспешно — о том, чтобы включить связи с этими государствами в сферу его компетенции. Ненормальным являлось положение, при котором в одном регионе — скажем, на Юге Африки — действовали английские представительства, подчиненные разным министерствам и пользовавшиеся даже разными шифрами для переписки с центром. В результате, к примеру, информация из представительства Высокого комиссара в Солсбери попадала в английское посольство в ЮАР через Лондон, где ее приходилось расшифровывать.

Поскольку дипломатическая служба решением «имперских» вопросов и Содружеством непосредственно не занималась, то ее ответственность за неудачи на данных внешнеполитических направлениях не стоит преувеличивать.

Во-вторых, мнение о необходимости сохранения имперского влияния любыми средствами, в том числе и военными, разделялось на дипломатической службе далеко не всеми. Так, крупный дипломат, в 50-х годах постоянный представитель Великобритании в ООН П. Диксон еще в 1946 году выражал сомнение в том, что Англии удастся сохранить полуколониальный статус Египта без применения силы. А обращение к ней, по мнению автора, может нанести ущерб самой Англии⁴⁰.

Прислушайся британское правительство к мнению некоторых дипломатов, возможно, события, имевшие впоследствии место в период Суэцкого кризиса, не приняли бы такого драматичного оборота. Но инерция имперского мышления в английских руководящих кругах продолжала действовать в 50-е годы, все глубже проникая и в дипломатический аппарат.

Если во времена Бевина профессиональные дипломаты нередко позволяли себе высказывать идеи, не совпадающие с точкой зрения министра и даже правительства в целом (это в принципе тогда допускалось), то при Идене (министр иностранных дел в 1951—1955 гг.) догматическое мышление в Форин оффисе начало приобретать характер непререкаемой нормы. Особенно отчетливо это

проявилось в области отношений с Советским Союзом.

Когда после смерти И. В. Сталина У. Черчилль и А. Иден высказались в пользу установления контактов с новыми руководителями СССР, они натолкнулись на решительную оппозицию руководящих дипломатических чиновников⁴¹. Личный секретарь А. Идена И. Шэкборо отговаривал своего шефа, не стесняясь в выражениях⁴².

Давление аппарата, вероятно, возымело свое действие, поскольку через год Иден круто изменил свою позицию по отношению к СССР и даже пошел из-за этого на конфликт с премьер-министром Черчиллем⁴³.

Как свидетельствует личный секретарь тогдашнего главы правительства Дж. Колвилл, Иден, возражая против нормализации англо-советских отношений, «не менее энергично ратовал за усиление мощи НАТО и западного сообщества в целом. При этом его точка зрения опиралась на рекомендации профессионального дипломатического аппарата»⁴⁴.

Тем временем трещины в британской внешнеполитической стратегии продолжали углубляться. Как справедливо отмечал советский исследователь Д. Маклэйн, практически во всех областях к середине 50-х годов намечалась явная тенденция к ослаблению «особых отношений» с США. Неодинаковых, а временами и прямо противоположных позиций придерживались английское и американское правительства по вопросам атомного оружия, политики по отношению к Египту, будущего Палестины. В 1954 году разногласия по проблемам Индокитая переросли в открытую борьбу дипломатий двух стран⁴⁵.

Возрастающая зависимость от США на участке военно-политического противоборства с Советским Союзом, делает вывод современный британский исследователь В. Мендл, «лишала британскую политику гибкости и свободы маневра, хотя сомнительно, что тогда этот факт кем-либо в полной мере осознавался»⁴⁶. Во всяком случае, Форин оффис, отказавшийся поддерживать присоединение Великобритании к западноевропейскому интеграционному процессу в 1949—1950 годах, и пятилетие спустя оказался не в состоянии оценить его перспективность. Так, в ответ на приглашение участвовать в начавшихся в 1955 году переговорах о создании Европейского сообщества, проводившихся на уровне министров, Форин оффис сообщил, что «все министры заняты», и предложил направить чиновника рангом ниже. Фактически, как и было правиль-

но понято «шестеркой», это означало английский бойкот будущего объединения. По обоснованному мнению профессора А. Буллока, отказ присоединиться к интеграции в 1955—1956 годах «был значительно более серьезной ошибкой, нежели негативная реакция на «план Шумана» несколькими годами ранее».

Английским дипломатам изменяло тогда не только чувство реальности, но и политическое чутье, которое в принципе всегда считалось их сильной чертой. Так, Дж. Браун, будущий лейбористский министр иностранных дел, а тогда еще рядовой депутат парламента, пробыв несколько дней в Париже, пришел к английскому послу и с волнением рассказал ему, что «буквально весь Париж говорит о де Голле, о его политическом возрождении». Посол Г. Джебб весьма иронично реагировал на эту информацию⁴⁷. Десять дней спустя после этого эпизода генерал де Голль основал Пятую республику и за годы своего правления доставил немало хлопот недооценившей его возможности британской дипломатии.

Многим позднее крупный дипломат П. Гор-Бут, работавший в 50-х годах в руководящем звене Форин оффиса, признавал: «Ни мы, ни наши представительства в Европе не сумели почувствовать ветер перемен, дувший в те годы в странах — участницах будущего западноевропейского сообщества»⁴⁸.

В то же время не оправдывались надежды британских правящих кругов на Содружество. Значимость этой «сферы» британских международных интересов, отмечает Р. Эдмондс, «уменьшалась в той же пропорции, в какой нарастал процесс деколонизации».

Сильнее давало о себе знать несоответствие возросших военно-политических обязательств Великобритании и ее финансово-экономических возможностей. Через семь лет после окончания войны, в 1952 году, еще сохранялись продовольственные карточки на некоторые продукты, в то время как расходы на оборону примерно тогда же (в 1953 г.) составили 28,5 процента всех государственных расходов⁴⁹. Летом 1956 года в документе британского генерального штаба отмечалось, что непомерное бремя военных расходов не дает возможности экономике страны выйти из полосы кризисов. Часть ответственности за такое положение может быть возложена, по мнению авторов документа, на Форин оффис, настаивавший на сохранении завышенных военных обязательств.

Действительно, А. Иден прямо говорил в 1952 году,

что британский народ во имя сохранения мирового статуса нации должен «отказаться, по крайней мере на некоторое время, от преимуществ высокого уровня жизни...»⁵⁰. Как показывают это и другие высказывания и многочисленные документы, политические лидеры отдавали себе отчет в наличии явной несбалансированности между экономическими возможностями и внешними обязательствами, между различными направлениями внешнеполитической деятельности. Принимая решения, еще более усугублявшие этот дисбаланс, они пытались убедить общественность в том, что этого требуют высшие — национальные — интересы.

По вопросу о роли дипломатической службы в сохранении ошибочной внешнеполитической стратегии можно встретить два противоположных мнения. Согласно одному из них, дипломаты были едва ли не главными виновниками. Так, 19 октября 1952 г. лондонская «Санди экспресс» восклицала: «Как может случиться, что правительства меняются, а прежние ошибки остаются? Вина за это лежит на старших чиновниках Форин оффиса, которые проводят свой собственный курс, не считаясь с правительством». В середине 80-х годов ряд исследователей, например Э. Адамзуэйт, В. Мендл, упрекали профессиональных дипломатов в том, что те «не учли в полной мере альтернативных вариантов развития». Форин оффис, как считает Адамзуэйт, вообще не принимал во внимание «имевших хождение в британских политических кругах различных точек зрения», ориентируясь лишь на мнение правительства»⁵¹.

Прямо противоположную оценку роли и возможностей дипломатического аппарата давал в 1960 году профессиональный дипломат У. Хейтер, до этого работавший послом в Москве. Назвав британскую дипломатическую службу «самой совершенной» из всех известных ему в современном мире, Хейтер замечал, что при всей ее высокой квалификации она всего лишь инструмент для реализации принятых правительством решений. А даже «самый лучший инструмент ничего не произведет, если он неуклюже применяется либо находится в руках слабого человека, для которого он слишком тяжел». Автор далее делает следующее обобщение: «Со времен второй мировой войны, а возможно, и до нее британские правительства постоянно переоценивали способность Великобритании влиять на ход мировых событий. Никакая дипломатия, даже самого высокого класса, не была в состоянии добиться

ощутимых результатов ввиду этого фундаментального просчета»⁵².

Представляется, что обе точки зрения страдают односторонностью и истина находится где-то посередине. Формирование внешнеполитического курса происходило главным образом путем согласования позиций профессионального дипломатического аппарата и политических руководителей при постепенном усилении роли последних.

Подчиняясь общим политическим директивам, выработанным правительством, дипломатический аппарат, особенно до начала 50-х годов, был в состоянии вносить во внешнеполитический курс определенные коррективы. Профессиональные дипломаты, как выяснилось из документов, проявляли в ряде случаев известную сдержанность, способность более непредвзято и менее ортодоксально, нежели партийные политики, взглянуть на международную ситуацию. Однако в силу преобладания консервативных настроений в правящих кругах страны, собственной социальной ограниченности, а также вследствие особенностей своего положения в государственной системе профессиональные дипломаты не оказали в те годы решающего влияния на внешнеполитическую стратегию.

Сопоставительный анализ внешнеполитической стратегии при лейбористском и консервативном правительствах не подтверждает высказываемую некоторыми учеными точку зрения, что «лейбористское правительство действовало весьма успешно на внешнеполитическом фронте»⁵³, в то время как «правительство Черчилля в 1951—1955 годах на этом же участке деятельности не снискало себе лавров»⁵⁴. Факты свидетельствуют о том, что консерваторы, по сути дела, продолжали взятый ранее лейбористами курс на обострение международной напряженности. Были, правда, и некоторые отличия. Консервативное правительство значительно жестче в практическом плане привязало английскую дипломатию к западной, прежде всего к американской, военно-политической стратегии, втянуло страну в ряд акций милитаристского характера.

Догматическая приверженность А. Идена единственному варианту развития — сохранению британского могущества посредством «холодной войны» при опоре на военно-силовые средства решения большинства международных вопросов — серьезно затрудняла аналитическую и прогностическую деятельность дипломатического ведомства. В результате в целом снижались творческий потенциал дипломатической службы, ее роль в формировании и про-

ведении внешней политики, сковывалась инициатива дипломатов. В годы правления лейбористского правительства она хотя и в ограниченных масштабах, но все же проявлялась.

Не выдерживает критики мнение ряда британских исследователей о том, что организационно-кадровая архаичность дипломатического аппарата была едва ли не основной причиной, сдерживавшей поиск разумных альтернатив. Скорее наоборот. Косность, схематичность подходов правительства и стоявших за ним влиятельных группировок правящего класса, и особенно приверженность доктрине «трех великих сфер», являлись препятствием на пути проведения на дипломатической службе назревших административных и кадровых реформ.

ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ И КАДРОВЫЕ ИЗМЕНЕНИЯ В ДИПЛОМАТИЧЕСКОМ АППАРАТЕ

Опираясь на почти не изменившуюся с прошлого века организацию дипломатической службы, становилось все сложнее решать современные внешнеполитические задачи. Понимание этого заставило правительство взяться за проведение соответствующих реформ.

Мысль о том, что дипломатический механизм нуждается в модернизации, впервые была высказана еще в конце 1940 года в записке, составленной Э. Бевином* и направленной в Форин оффис. Наиболее последовательными сторонниками реформ выступали лейбористская партия, профсоюзы, либерально-буржуазная печать.

Бевин в своей записке и в личных беседах обратил внимание руководителей дипломатического ведомства на то, что Форин оффис и британские посольства полностью исключают из сферы своих интересов социально-экономические вопросы, вероятно, считая их «не имеющими никакого касательства к дипломатии»¹. В записке Бевина высказывался ряд рациональных предложений: объединить действующие параллельно и независимо друг от друга Форин оффис, дипломатическую, консульскую и коммерческую заграничные службы в единую административную систему; ввести в практику регулярный обмен кадрами между дипломатическими учреждениями и так называемыми «внутренними» министерствами; расширить социаль-

* В то время он занимал пост министра труда.

ный состав службы*, изменив для этого систему набора кадров и требования на вступительных экзаменах; увеличить прием на службу лиц с достаточной научной подготовкой и опытом работы в области финансов, экономики, права, социальных вопросов, профсоюзного движения и т. п.; «вливать свежую кровь» в посольства, направляя туда на работу хотя бы по одному специалисту «со стороны», то есть не состоящему в штатах профессиональной дипломатической службы².

Тогдашний министр иностранных дел хотя и с большой неохотой, но все же дал санкцию на разработку соответствующих предложений. Потребовались два с лишним года интенсивной межведомственной переписки и всяческих увязок, прежде чем предложения о реформе дипломатической службы были представлены в январе 1943 года в парламент в виде Белой книги правительства, одобренной 18 марта того же года палатой общин. А в августе был принят Закон о Заграничной службе.

В Белой книге, среди прочего, отмечалось, что дипломаты набираются «из слишком узкого круга, что они по этой причине представляют интересы определенных социальных групп, а не всего общества в целом». Соответственно ставилась задача исправления создавшегося положения.

Реформы встретили непонимание, а в отдельных случаях и сопротивление со стороны дипломатических чиновников. Им особенно не нравились планы демократизации набора дипломатических кадров, а также проект создания единой дипломатической службы³. Дело в том, что кадровые дипломаты из Форин оффиса и посольств, занимавшиеся по преимуществу политической работой, то есть сбором информации и подготовкой предложений по политическим связям Англии с другими государствами, считали свою работу уникальной, требующей специальной подготовки и недоступной для разумения коллег из других кадровых служб, выполнявших консульские, коммерческие или иные функции. В среде профессиональных дипломатов

* «Британская дипломатическая служба — оплот аристократии. При этом делается все, чтобы и в будущем сохранить ее классовый характер и клановую структуру» — так характеризовал дипслужбу кануна первой мировой войны историк З. Стайнер. Положение в этой области мало изменилось и к началу второй мировой войны (см. Steiner 7 The Foreign Office and Foreign Policy 1898—1914. — Cambridge, 1969 P. 16).

культивировалось чувство социального, культурного и интеллектуального превосходства. Объединение могло разрушить элитарность и корпоративную сплоченность службы, что, по их мнению, негативно сказалось бы и на ее качестве.

Против демократизации, то есть расширения состава службы за счет увеличения набора выпускников из менее привилегированных университетов, нежели Оксфорд и Кембридж, приводился в первую очередь такой аргумент: «Дипломат должен уметь вести дела на равных с зарубежными коллегами, членами правительств, премьер-министрами и главами государств. Для этого ему надо быть полностью свободным от комплекса неполноценности. Ведь легкость в общении на любом уровне прививается только воспитанием в соответствующей среде». Именно такого рода воспитание, как считает автор этого пассажа британский посол в Турции в 40-х годах, получают, за редким исключением, только выпускники ведущих элитарных школ и колледжей⁴.

Было бы наивно ожидать, что в пользу ликвидации монопольных позиций элиты выступят те, кто ее составляет. Так, в ходе наборов на дипломатическую службу в 1923—1938 годах 103 из 108 поступивших были выпускниками всего двух университетов — Оксфорда и Кембриджа.

Справедливости ради заметим, что в дипломатической среде все же были люди, сумевшие поставить интересы дела выше клановых и престижных амбиций. Г. Никольсон, к примеру, писал в марте 1943 года: «Лично я вот уже тридцать лет как выступаю в пользу объединения дипломатической, консульской и коммерческой служб в единую организацию».

Ко времени окончания войны требования о перестройке буквально «стучались в двери» Форин оффиса. Дипломаты не справлялись с резко увеличивавшимся объемом работы: в 1949 году количество поступающих в МИД документов утроилось по сравнению с 1938 годом. Обнаружилась неподготовленность к работе на направлениях, значение которых в международных отношениях неуклонно возрастало, в особенности на международных многосторонних конференциях и в международных организациях. В их повестке наряду с политическими все в большей степени появлялись экономические, социальные и другие вопросы, мало интересовавшие кадровых британских дипломатов. Надо также отметить, что на дипломатической

службе ощущалась прямая нехватка кадров, особенно молодых, поскольку в военные годы набор на службу был приостановлен, а часть дипломатов отозвана в другие ведомства, в том числе и в вооруженные силы*.

«Отчаяние на грани деморализации» — так охарактеризовал обстановку в Форин оффисе летом 1945 года П. Гор-Бут.

В такой атмосфере с осени 1945 года началось проведение в жизнь «реформ Идена — Бевина», отложенное в 1943 году до завершения войны.

Э. Бевин, возглавивший к тому времени Форин оффис, получил уникальную возможность воплотить в жизнь высказанные им пять лет назад идеи. Однако, как вскоре выяснилось, с ним произошла удивительная, на первый взгляд, метаморфоза. Он пересмотрел свою резко критическую точку зрения на ряд важнейших аспектов организации и функционирования дипломатической службы и, в частности, стал неизменно подчеркивать, что ее элитарность, социально-классовая ограниченность — отнюдь не порок, а, напротив, благо, условие высокого профессионального мастерства дипломатов. Министр не раз ревностно защищал профессиональных дипломатов, вышедших из семей родовитой аристократии и пришедших в дипломатию из наиболее привилегированных учебных заведений, от нападок коллег, членов лейбористской партии. «Я не собираюсь, подобно некоторым, везде и всюду поносить Итон и Хэрроу (элитарные частные школы. — Авт.). В час битвы за Британию я испытал чувство гордости за их питомцев. Ей-богу, эти парни с лихвой оплатили все счета, которые им предъявляют», — отвечал Бевин своим критикам на конференции лейбористской партии летом 1946 года.

В то время иллюзии в отношении «социалистического характера» своего руководства еще жили в лейбористской партии. Так, резолюция упомянутой конференции призвала правительство укомплектовать аппарат МИД новыми людьми, «согласными с прогрессивной позицией английского народа, выявившейся во время последних парламентских выборов»⁵. Эта резолюция, как и другие призывы подобного рода, осталась без ответа.

Не удивительно поэтому, что Бевин снискал особые

* В 1945 году в штатах Форин оффиса насчитывалось 526 оперативных сотрудников по сравнению с 1558 в 1937 году (см. *Digest of Civil Service Staff Statistics*. — L., 1954. — P. 13—15).

симпатии и привязанность весьма консервативного дипломатического аппарата. Дипломатам импонировало, что он был другом одного из кумиров дипломатической службы — Антони Идена. Нравилось им и то, что Бевин оказался ревностным приверженцем секретности дипломатической работы. В этом отношении он превзошел всех своих предшественников на посту главы Форин оффиса с конца прошлого столетия. Он, например, запретил публиковать в печати дипломатические ноты, даже самые политически безобидные, категорически заявив: «Ноты — не для прессы». Осенью 1946 года Бевин строго наказал дипломатам, отправлявшимся за океан, не разглашать содержания переговоров с американцами ни под каким видом и даже велел держать в тайне сам факт отъезда делегации.

Бевин делал все возможное для укрепления на службе аристократического, кастового духа. Именно он упрямо поддерживал реакционный взгляд на внешнюю политику и дипломатию как на удел избранных. При этом, как позднее писал крупный дипломат А. Киркпатрик, Бевина «странным образом мало тревожило, что его политика может стать непопулярной в парламенте, прессе или в профсоюзах».

Позиция Бевина осложнила проведение реформы дипломатической службы, способствовала выхолащиванию демократических элементов из намечавшихся нововведений.

В 1949—1950 годах, то есть к концу правления лейбористов, реформа в основном была завершена. К числу ее главных итогов можно отнести подтверждение принципов карьерного прохождения службы и ее надпартийности.

В новом Уставе дипломатической службы, утвержденном в 1947 году, говорится о том, что поступление на службу возможно лишь в конкурсном порядке, через систему экзаменов, которые проводятся Комиссией по делам Гражданской службы. Однако «у министра сохраняется право назначения в особых обстоятельствах чиновников, не находящихся на карьерной службе». Последнее явилось единственной уступкой авторов устава политическим кругам, требовавшим принимать на службу лиц, которые непосредственно представляли бы правящую партию.

Политическая борьба вокруг этого вопроса, судя по всему, была весьма острой. Дипломаты крайне болезненно воспринимали критику в свой адрес, особенно требования левых лейбористов о кардинальной замене кадров. Об этом можно судить по резкой тональности контрдоводов, кото-

рыми административные департаменты Форин оффиса предлагали руководству министерства оперировать на дебатах в палате общин, а также по многочисленности и серьезности аргументов.

«Кабинетный критик и стратег из пивной — известные фигуры в нашей национальной жизни, — говорилось в служебной записке, составленной по заданию государственного министра Г. Макнила. — Для них наши внутренние дела, равно как и международные, — открытая книга... Им не понять, что успеха в дипломатии можно добиться лишь после многих и многих лет практической работы в консульствах и политических канцеляриях за рубежом»⁶. Документ, разумеется, был секретным. Депутаты парламента могли лишь догадываться, что дипломаты презрительно окрестили их и их избирателей «стратегами из пивной». Зато другие аргументы в изобилии использовались в полемике. При этом дипломатов не смущали встречающиеся в них противоречия.

Так, в одном пассаже из внутреннего документа Форин оффиса утверждалось, что квалифицированная дипломатическая служба должна быть не чем иным, как добросовестным исполнителем политического курса, формулируемого правительством⁷. В другом месте отмечалось, что дипломаты, зачисленные в высший управленческий разряд службы (разряд А), «являются главными консультантами членов кабинета... несут ответственность за руководство делами и организацию работы министерства в самом широком смысле»⁸. А это звучало как претензия на участие в формировании политики.

Среди аргументов был один, поистине неотразимый, а именно: «Британская дипломатическая служба благодаря своему строго профессиональному, неполитическому характеру считается лучшей в мире. Назначение на ответственные дипломатические посты по партийно-политическим соображениям приведет к ее деградации, нанеся тем самым ущерб стране»⁹. Попробовавший возразить рисковал быть обвиненным в непатриотизме. В атмосфере начинавшейся «холодной войны» и нагнетания шовинистических настроений это могло бы повредить некоторым политическим лидерам.

В итоге дипломаты одержали победу: принцип, согласно которому министр и несколько его заместителей меняются с победой на выборах новой партии, а дипломатический аппарат остается на своих местах в неизменном и полном составе, был подтвержден. В политическом

смысле это был успех правых сил и консервативной партии, ибо постоянные кадры дипломатической службы в те годы формировались почти полностью из их среды.

В уставе подтверждалось также ранее существовавшее правило, согласно которому «ни одному сотруднику (дипломатической службы. — Авт.) не разрешается принимать активное участие в делах какой бы то ни было политической организации или партии... выставлять свою кандидатуру на выборах» и т. п.¹⁰ Однако правительство постаралось ужесточить это правило, придав ему совершенно определенный политический смысл. На службу по его распоряжению не могли приниматься лица, в отношении которых не только имелись достоверные сведения, но и даже просто предполагалось, что они являются членами компартии или организации фашистского толка либо связаны с данными политическими группами «таким образом, что могут возникнуть сомнения в отношении их политической благонадежности»¹¹. Такая формулировка фактически закрывала доступ на службу не только правоэкстремистским элементам, но и людям прогрессивных убеждений, а также санкционировала законность «чисток».

Впервые возможности для поступления на службу объявлялись равными для всех британских граждан. Доступ на нее, вопреки возражениям многих влиятельных политиков и дипломатов, включая А. Идена и Г. Никольсона, был наконец открыт и женщинам.

Казалось, теперь должны были существенно расшириться возможности для желающих поступить на дипломатическую службу. Однако на деле условия поступления сопровождались множеством оговорок и административных уловок, создававших почти непреодолимые препятствия для людей, прием которых был нежелателен для руководителей службы.

Значительный отсев производился еще до конкурсных испытаний. Так, при объявлении первого послевоенного набора летом 1945 года в комиссию было подано 710 заявлений, а допущено к испытаниям всего 159 человек. Более трех четвертей претендентов были отклонены по возрастным, политическим и прочим мотивам.

Дальнейший отсев происходил на экзаменах, которые впервые проводились не Форин оффисом, а самостоятельной Комиссией по делам Гражданской службы. Однако профессиональные дипломаты были включены в состав экзаменаторов на всех этапах испытаний. Решающим был их голос на финальных собеседованиях, устраивавшихся

вдали от посторонних глаз в так называемом «загородном домике» Форин оффиса.

Завершение в 1947 году процесса создания единой дипломатической службы на базе слияния кадрового состава прежней дипломатической службы, Форин оффиса, консульской и коммерческой служб было проведено таким образом, что неравный статус сотрудников в дипломатических учреждениях не только не был ликвидирован, но, напротив, закреплён юридически. По новому уставу оперативный состав службы подразделялся на два разряда*. В высший, управленческий разряд (А), обеспечивающий быстрый служебный рост, были зачислены в основном все прежние дипломатические сотрудники Форин оффиса и загранучреждений, занимавшиеся политической работой, во второй (Б) — все остальные.

Конкурсные экзамены для каждого разряда проводились раздельно. И каждый год неизменно их результаты показывали, что в разряд А попадали выпускники элитарных школ и вузов, а в разряд Б — выпускники менее привилегированных учебных заведений.

Одной из провозглашенных целей объединения было повышение статуса торговых и консульских работников в дипломатическом аппарате. Однако произошло обратное. Через пятнадцать лет после начала проведения реформы, по подсчётам исследователя истории британской консульской службы Д. Плэтта, только 7 процентов из всего числа консульских работников за рубежом и 5 процентов в Лондоне принадлежали к высшему разряду службы (у сотрудников, ведающих политическими вопросами, соответствующий показатель составлял 91 процент)¹².

Одновременно, правда, в первые пять послевоенных лет для восполнения нехватки кадров действовала схема так называемых «облегченных» испытаний для желающих поступить на службу без высшего образования. Они проходили лишь устные собеседования, после чего направлялись в загранучреждения на стажировку, а затем по возвращении в Лондон сдавали квалификационные экзамены уже в полном объёме. В 1945—1948 годах по этой схеме на службу (в разряд А) было принято 150 человек, что составило пятую часть численности всего персонала. В то же время со службы ушли 65 из 147 сотрудников ее высшего звена (послов, посланников, советников). Тем

* Кроме того, были установлены еще три разряда для административно-технического и обслуживающего персонала.

самым освобождаться вакансии для более молодых дипломатов, пришедших на службу, возможно, и не из «высшего общества».

Этими цифрами руководители британской дипломатии оперировали не раз с целью продемонстрировать общественности свои намерения выполнить решения 1943 года о демократизации кадрового состава службы. Но есть и другие данные. В 1948—1956 годах 94 процента всех успешно сдавших экзамены кандидатов для поступления на службу имели дипломы Оксфорда и Кембриджа¹³.

Процесс демократизации, если вообще позволительно говорить о таковом, шел крайне медленно, вовсе не затрагивая руководящий персонал. Вышеупомянутые вакансии были заполнены элитой, а служебное продвижение не принадлежащих к ней под тем или иным предлогом задерживалось. После войны, как и до нее, привилегированный слой продолжал удерживать свои позиции на дипломатической службе.

Заведующий отделом кадров Форин оффиса Дж. Миддлтон в феврале 1950 года выступил с докладом в Лондонской школе экономики — одном из ведущих центров подготовки специалистов-международников на Западе. Ему было нелегко объяснить слушателям, по каким причинам на дипломатической службе работало всего 14 выпускников школы, причем пятеро из них были приняты в послевоенные годы. Перечислив качества, которые более всего ценятся у британских дипломатов, и поставив среди них на первое место политическую благонадежность, Миддлтон откровенно сказал: «Нам, за небольшим исключением, не нужны специалисты. Мы ищем людей с разносторонними способностями»¹⁴. Из этого следовало, что дипломатическая служба не намеревалась пополнять свои ряды экспертами по валютно-кредитным отношениям, конкретной экономике, праву и т. п., что рекомендовалось в законе 1943 года.

Таким образом, в неприкосновенности оставался традиционный для британской дипломатии подход к подбору кадров — отдавать предпочтение людям определенного социального круга с довольно высоким в целом уровнем общей культуры, начитанности, воспитанности, светскости.

Правительство в этом было всецело на стороне дипломатов. В циркулярном письме британским послам от 15 сентября 1947 г. Э. Бевин следующим образом обосновал необходимость набора кадров так называемого «джентль-

менского образца». «В международных делах, — указывал министр, — многое зависит от умения дипломатического представителя наладить личные контакты с правительством страны пребывания. Следовательно, в отборе кандидатов для заграничной работы главное внимание должно быть обращено на черты их характера и манеры поведения»¹⁵.

В принципе такой подход не вызывает возражений — характер и манеры поведения действительно важны для дипломата. Но при этом не должны игнорироваться конкретные знания. Их отсутствие было столь очевидным, что осенью 1947 года руководство дипломатической службы организовало специальную подготовку вновь принятых на службу дипломатов по сокращенной программе, а с начала 1950 года — по более полной. Последняя включала полуторамесячный курс лекций по проблемам современных международных отношений, по вопросам обороны и торговли, а также отдельные занятия по основам дипломатической и консульской службы, по правилам поведения за рубежом, архивному и шифровальному делу, работе с канцелярской техникой (один — три дня на каждый предмет).

Началась, хотя и в небольших объемах, переподготовка кадров. Двух дипломатов ежегодно командировали на стажировку в Имперский военный колледж в Лондоне, несколько десятков во время своего очередного отпуска посещали отдельные лекции в Оксфорде с целью повышения квалификации.

Программа подготовки не могла восполнить недостаток фундаментальных знаний у тех дипломатов, которые раньше их не приобрели. Более серьезное внимание уделялось языковой подготовке. Так, «трудные» языки, включая и русский, изучались в течение трех лет, причем не менее года в соответствующей языковой среде.

В целом же введение обучения дипломатических кадров рассматривалось на службе как уступка тем политическим кругам, которые обвиняли профессиональную дипломатию в самоизоляции, в отрыве от научных учреждений и некомпетентности. В упоминавшейся записке Миддлтона утверждалось: «Необходимый дипломату уровень знаний может быть приобретен им только на практической работе под началом его старших коллег. Из лекций университетского типа в лучшем случае можно почерпнуть лишь фрагменты формальных сведений».

В отличие от госдепартамента США, который после

войны затратил немало сил для привлечения ученых, преподавателей, сотрудников из университетов и научно-исследовательских институтов к разработке и осуществлению внешнеполитических акций, двери Форин оффиса оставались почти наглухо закрытыми для посторонних. Исключение здесь составляли только два подразделения британского МИД — исследовательский департамент и отдел юридических советников.

Под предлогом особой секретности своей работы Форин оффис отгородился не только от научных организаций и общественности, но даже от тех государственных учреждений, которые имели формальное право контролировать его деятельность. У Форин оффиса не раз обострялись межведомственные распри с министерством финансов, пытавшимся урезать разрастающиеся штаты и бюджет дипломатического ведомства. Основания для этого имелись. Так, в 1955 году численность всего персонала Форин оффиса (включая технический персонал и иностранных сотрудников в посольствах) достигла в Лондоне и за рубежом 10 тыс. (в 1914 г. — 622 человека)¹⁶.

Значительным оставалось влияние Форин оффиса на Уайтхолле. В 1953 году А. Идену удалось блокировать расследование административной политики своего ведомства министерством финансов, несмотря на то что идея такого расследования нашла широкую поддержку в государственном аппарате.

Личные связи влиятельных британских дипломатов с финансово-монополистическими кругами были одним из главных факторов, обеспечивавшим влияние дипломатической службы в государственной системе и создававшим определенные гарантии ее относительной неуязвимости.

На рубеже 1954—1955 годов усиливается критика дипломатической службы в палате общин. Выдвигаются конкретные предложения, в частности назначить в Форин оффис не менее четырех государственных министров из числа опытных политических деятелей, которые несли бы главную ответственность за политику Англии в различных регионах мира и лишили бы этой прерогативы дипломатов. Предлагалось также расследовать деятельность Форин оффиса силами независимой комиссии. Идену, поддерживавшему профессиональных дипломатов, удалось воспрепятствовать осуществлению этих идей. Таким образом, принцип профессионализма на дипломатической службе вновь не пострадал.

Наряду с кадровыми проблемами в Форин оффисе после войны решалась другая, не менее важная проблема модернизации аппарата. При этом организационные перестройки, в отличие от кадровых реформ, проводились без какого-либо предварительно составленного плана и обуславливались скорее особенностями подхода правительства к решению внешнеполитических задач в данный момент.

Так, в связи с активным участием английского правительства в создании НАТО и других военно-политических организаций западных стран в Форин оффисе в конце 40 — начале 50-х годов данными вопросами занимались 5—6 новых департаментов (отделов)¹⁷. Департамент западных организаций, к примеру, отвечал за политические аспекты участия Англии в НАТО, департамент взаимной помощи — за экономические аспекты, в том числе и за контроль над экспортом в СССР. Департамент постоянного заместителя министра, осуществляя связь Форин оффиса с военными учреждениями, имел прямой выход на решение ряда важных вопросов, связанных с деятельностью вооруженных сил и разведки. Аналогичными проблемами занималось, хотя бы и частично, еще несколько крупных подразделений, например исследовательский отдел, в котором имелся сектор западных организаций.

По требованию деловых кругов был увеличен объем экономической работы. К концу 1948 года в 5 экономических отделах Форин оффиса работали 50 сотрудников (в политических отделах — 84)¹⁸. Однако качество работы вызывало нарекания. На дилетантском уровне составлялись экономические обзоры, в загранпредставительствах почти не было специалистов данного профиля.

Дипломаты эту работу не любили. Они в большинстве своем, по свидетельству тогдашнего главы дипломатической службы У. Стрэнга, считали, что «экономические вопросы немного значат при выработке политических решений». Как отмечал в записке, составленной по заданию руководства в 1955 году, начальник отдела кадров Форин оффиса Дж. Хенникер-Мейджор, распространено убеждение, что торгово-экономическая работа малопрестижна и весьма невыгодна по карьерным соображениям¹⁹. По этой причине дипломаты весьма неохотно шли на организованные Форин оффисом, министерством торговли и Конфедерацией британской промышленности курсы по основам экономических знаний.

Скептицизм на низовом и среднем уровне передался

руководству МИД. При Идене (в декабре 1951 г.) был вовсе упразднен департамент экономической информации, а его функции частично переданы исследовательскому отделу, чьи сотрудники не имели, как правило, экономической подготовки. А еще через два года пост заместителя министра по экономическим вопросам был заменен должностью помощника, что само по себе свидетельствовало о сознательном принижении значения торгово-экономических вопросов в деятельности дипломатического ведомства при консервативном правительстве.

Активно развивающимся участком дипломатической службы стала информационно-пропагандистская работа. При этом она проводилась не только в традиционных формах (распространение за рубежом информационных материалов о Британии, выпуск пресс-бюллетеней и т. п.), но и по-новому — путем организации пропагандистских кампаний, направленных на дестабилизацию внутреннего положения в целом ряде стран.

Центром такого рода деятельности стал созданный в конце 1947 года с одобрения Бевина и под руководством его парламентского заместителя К. Мейхью информационно-исследовательский отдел Форин оффиса. Работа департамента носила полузакрытый характер. Только в 1977 году лейбористское правительство после разоблачений, выявивших факты непосредственного участия дипломатического ведомства в диверсионной деятельности, приняло решение расформировать департамент, посчитав его дальнейшее существование явным анахронизмом в международных условиях 70-х годов. Однако и по сей день архивы этого отдела в большинстве своем закрыты. Лин Смит из Сассексского университета, специально занимавшаяся его историей, полагалась в основном на личные архивы политических деятелей и интервью с вышедшими в отставку дипломатами²⁰.

Помимо засекреченности были и другие особенности, которые выделяли информационно-исследовательский отдел в структуре МИД.

Отдел работал под непосредственным патронажем премьер-министра К. Эттли и министра иностранных дел Э. Бевина. Его штаты комплектовались в основном специалистами «со стороны», а не профессиональными дипломатами. Так, в советском секторе департамента насчитывалось в начале 50-х годов 60 (!) сотрудников — в основном эмигрантов из СССР²¹.

Сотрудники при сборе и распространении материалов

полагались не на открытые, а на полулегальные и вовсе нелегальные каналы. Основным видом информации, пишет Л. Смит, была анонимная, так называемая «серая» пропаганда — «тщательно скраиваемый из отдельных фрагментов материал, имеющий целью разоблачить дефекты советской системы и одновременно продемонстрировать преимущества западной демократии»²².

Информация, а во многих случаях и дезинформация департамента распространялась не только за рубежом, но и в самой Британии. Форин оффис рассылал ее газетам, корпорациям и банкам, членам кабинета и депутатам парламента. В июле 1948 года государственный министр Форин оффиса К. Мейхью в служебной записке Э. Бевину рекомендовал, во-первых, чтобы материалы департамента регулярно доставлялись всем министрам, во-вторых, чтобы последние включали антикоммунистические сюжеты в тексты всех своих выступлений, по какому бы поводу они ни произносились, и, в-третьих, чтобы сам Бевин консультировался на сей счет с сотрудниками отдела. Спустя полгода в новом письме министру Мейхью с удовлетворением констатировал: «С некоторого времени выступления наших членов кабинета стали великолепным примером антикоммунистической пропаганды. А ваша, г-н министр, речь на сессии Генеральной Ассамблеи согрела сердца наших друзей и вынудила перейти к обороне наших недругов»²³.

По отдельным признакам можно судить, что кадровые дипломаты не питали особого энтузиазма в отношении отдела и особенно методов его работы. На их инертность, в частности, сетовал К. Мейхью в письме Г. Макнилу от 13 октября 1948 г. Он выражал неудовлетворение пассивностью британских дипломатов в ООН в их полемике с представителями СССР и стран народной демократии. «Наши дипломаты, — писал Мейхью, — судя по всему, игнорируют высылаемые им материалы и тем самым лишают себя благоприятных возможностей успешно контратаковать славян»²⁴.

Один из зримых результатов деятельности информационно-исследовательского департамента, комментирует исследователь А. Верриер, «было вовлечение Форин оффиса в ряд разведывательно-диверсионных акций двусмысленного свойства, характерных для начального периода холодной войны»²⁵. Департамент, кроме того, способствовал внедрению реакционного мышления на дипломатической службе, где относительная идеологическая терпимость,

наблюдавшаяся в 40-х годах, в следующем десятилетии начала уступать место жесткости и догматизму.

И наконец, эффект от акций отдела в психологической войне против СССР сильно снижался тем, что, как стало известно впоследствии, компетентные советские органы были с самого начала осведомлены о его существовании и работе²⁶.

Руководители английской внешней политики, однако, сочли бурную активность департамента недостаточной. В соответствии с рекомендациями правительственного комитета лорда Дрогеды по внешнеполитической пропаганде (1952 г.) на Форин оффис и посольства возлагался ряд новых обязанностей. Предлагалось, среди прочего, привлекать к пропагандистской работе всех кадровых дипломатов во всех дипломатических учреждениях, в посольства обязательно направлять экспертов в этой области «со стороны», а основным методом работы считать «установление широких связей среди наиболее влиятельных слоев населения, которые в перспективе будут воздействовать на формирование общественного мнения и принятие внешнеполитических решений»²⁷.

Планы расширения идеологической экспансии получили безусловную поддержку со стороны главы Форин оффиса. А. Иден убеждал коллег по кабинету, что «информационные службы необходимы для осуществления стратегии холодной войны... для поддержания на высоком уровне международного престижа Британии»²⁸. Именно под его нажимом в ноябре 1954 года доклад Дрогеды был одобрен кабинетом.

В то же время профессиональные дипломатические чиновники весьма осторожно отнеслись к рекомендации привлекать в Форин оффис и особенно в посольства «внешних экспертов» по пропаганде. Формально они объясняли свою позицию тем, что пропагандистам за рубежом не обойтись без знания специфики страны. А на деле дипломаты усмотрели в данной рекомендации еще одно посягательство правительства на свои прерогативы, на элитарность. Об этом свидетельствует, к примеру, отношение к рекомендации доклада лорда Дрогеды, предусматривающей трехмесячные стажировки кадровых дипломатов в Би-би-си и Центральном бюро информации. В ответ на это Форин оффис выдвинул контрпредложение: сотрудникам данных организаций оторваться от насиженных стульев и направиться в «дальние края», в английские посольства, с тем чтобы овладеть спецификой диплома-

тической работы, прежде чем самим браться за обучение дипломатов.

Из-за чрезмерного внимания дипломатической службы к пропагандистской работе в те годы, прежде всего анти-социалистического, антисоветского характера, оказался отодвинутым на второй план ряд направлений работы, имеющих важное значение для британской внешней политики.

Развитие системы функциональных отделов привело к некоторому раздуванию штатов Форин оффиса, что явилось дополнительным аргументом для министерства финансов и комитета по ассигнованиям палаты общин, требовавших провести сокращения. В 1950—1954 годах число департаментов в центральном дипломатическом ведомстве было сокращено с 50 до 40. Но, как показывает сравнительный анализ, департаменты, занимавшиеся военно-политическими вопросами, информацией и пропагандой, а также, хотя и в меньшей степени, торгово-экономической работой, не были затронуты. Напротив, их относительный вес в структуре МИД возрос благодаря двум обстоятельствам: уменьшилось число отделов иного профиля (например, был упразднен отдел по делам Содружества), и не увеличивалось, оставаясь неизменно стабильным, количество территориальных или, по британской терминологии, политических департаментов. Структура последних была крайне архаичной и отражала политическую ситуацию скорее начала века, нежели периода после второй мировой войны. Подчас в одном и том же отделе сосредоточивались работники, занимавшиеся странами с различным общественно-политическим строем и расположенными в разных частях света.

Итак, к середине 50-х годов в Форин оффисе насчитывалось 9 территориальных и 19 функциональных департаментов. В число последних формально не включались информационно-исследовательский отдел, исследовательский департамент и департамент анализа экономической информации (существовавший до 1951 г.)*. О характере деятельности первого уже было сказано. Что касается двух других, то в справке Форин оффиса к числу их основных функций отнесены «анализ влияния долгосрочных политических факторов на текущую ситуацию, под-

* Остальные девять отделов (по состоянию на 1954 г.) занимались административными, административно-техническими и кадровыми вопросами.

готовка аналитических оценок актуальных проблем, сбор и обобщение всей доступной информации по международным вопросам»²⁹. Как видно из этого и других документов, значительную часть времени у сотрудников планово-аналитических департаментов отнимала повседневная работа: составление записок для территориальных отделов, ответов на запросы, подготовка характеристик политических деятелей зарубежных стран, ведение досье международных событий³⁰. Они не выходили на уровень обобщений, разработки перспективных вариантов внешнеполитического курса и тем более планирования. Выполнение этих задач Э. Бевин возложил на созданный в феврале 1949 года комитет постоянного заместителя министра, в который вошли руководящие профессиональные сотрудники министерства.

Идея организовать в Форин оффисе специальную группу по планированию была в какой-то мере подсказана госдепартаментом США, где еще в 1947 году была на постоянной основе создана группа (совет) политического планирования. Первым руководителем совета был назначен автор доктрины «сдерживания коммунизма» Дж. Кеннан. Летом 1949 года Кеннан специально приехал в Лондон, чтобы проконсультировать своих британских коллег.

Комитет постоянного заместителя министра не был включен в штатное расписание Форин оффиса. Его сотрудники занимались составлением документов по заданию руководства как бы без отрыва от выполнения своих основных функций. Поэтому Идену, в принципе крайне негативно относившемуся к планированию политики, не стоило большого труда распустить комитет. Планирующее подразделение на постоянной основе было создано в Форин оффисе только в 1957 году.

Английские исследователи склонны объяснять слабость планово-аналитической работы отношением к ней А. Идена. Спору нет, Иден был известен своим пренебрежением к стратегическому мышлению: он считал, что внешнеполитические проблемы можно и должно решать только по мере их возникновения³¹. Заметим, однако, что его точка зрения в целом соответствовала представлениям профессиональных дипломатов и находила у них поддержку.

Все же, на наш взгляд, главной причиной пассивности Форин оффиса на этом участке являлось не субъективное отношение политиков и дипломатов, а негибкость, закосне-

лость британской внешней политики. Планирование предполагает как минимум непредвзятый анализ ситуации и различных вариантов развития. В рассматриваемые годы правительственная линия, как уже отмечалось, ориентировала аналитиков Форин оффиса на совсем иное — одновариантность и схематичность.

В условиях, когда от дипломатов требуют едва ли не слепой поддержки официального курса, на дипломатической службе пышным цветом расцветают приспособленчество и конформизм. Пример в этом подавали тогдашние шефы дипломатической службы — У. Стрэнг (1949—1953 гг.) и А. Киркпатрик (1953—1957 гг.) — «законченные бюрократы», «не обладавшие достаточной смелостью и воображением для выдвижения неординарных идей и инициатив»³², по характеристике Дж. Макдермота, который сам тогда работал в Форин оффисе.

Оба дипломата, достигшие высот карьеры еще до войны, внедряли на дипломатической службе авторитарные, командные методы руководства, не поощряли аналитических разработок или дискуссий, в которых бы ставилась под сомнение правильность «спущенных сверху» установок.

Ко всему этому в начале 50-х годов добавились ставшие вполне реальными опасения дипломатов потерять место не из-за профессиональной некомпетентности, а из-за подозрения в нелояльности, в симпатиях к коммунистической идеологии и политике. До британских дипломатов чуть ли не ежедневно доходила тревожная информация о том, сколь значительные масштабы приняла травля их коллег в госдепартаменте США, проводившаяся по инициативе сенатора Дж. Маккарти и его подручных.

Но в Англии, в отличие от США, проблема благонадежности не была раздута до общенациональных масштабов. Тотальная проверка лояльности всех сотрудников дипломатических учреждений сверху донизу — У. Стрэнга проверяли первым — началась в 1952 году и проводилась спецслужбами тщательно, неторопливо, без общественной огласки. В итоге служба лишилась всего нескольких сотрудников³³. Но сам факт проведения «чистки» не прошел бесследно для дипломатов, нанеся ущерб моральному состоянию службы.

Вопрос о благонадежности государственных служащих оставался в повестке дня и после того, как соответствующие проверки были завершены.

К апрелю 1955 года, когда А. Иден покинул Форин оффис, заменив на посту премьер-министра ушедшего в отставку У. Черчилля, прошло почти десять лет с начала осуществления послевоенных реформ дипломатической службы и реорганизации дипломатического аппарата. Однако бóльшая часть рекомендаций, послуживших основой для соответствующего законодательства, фактически не была реализована. Не был расширен социальный состав принимаемых на дипломатическую службу, слабо преодолевалась ее изоляция от жизни страны, не развивались связи с научными центрами и университетами. Не был ликвидирован особый статус на службе сотрудников, занимающихся политической работой.

«Дипломатическая служба в целом и Форин оффис в частности, — писал Дж. Макдермот, — сохранили предвоенный стиль работы. Спокойствие, хладнокровие и хорошие манеры по-прежнему считались главными добродетелями. На службе в то же время было немало способных людей. Но им недоставало динамичности в условиях быстро менявшегося мира»³⁴.

Склонность лейбористского и консервативного правительств применять силовые приемы в международных делах там, где это казалось им целесообразным, постепенно приводила к снижению роли дипломатической службы в разработке и проведении внешнеполитического курса, к деградации дипломатического искусства.

Конфронтационный курс правительства на международной арене отчуждал дипломатическую службу от решения столь существенной задачи — от поисков путей налаживания международного сотрудничества. «Направления деятельности, которая обеспечивала британское участие в конструктивном международном диалоге, утрачивали свое значение по мере того, как преобладающим внешнеполитическим приоритетом становилась холодная война»³⁵, — делает вывод исследователь Дж. Ли. Ход и содержание организационной перестройки дипломатического аппарата подтверждают его обоснованность.

Руководителям британской дипломатии не удалось создать в английском МИД и соответственно в заграничных учреждениях сбалансированную и слаженно работающую систему подразделений. Более того, за счет разбухания штатов, занимавшихся прямым обслуживанием потреб-

ностей «холодной войны», в функциональном звене дипломатического аппарата появились еще более разительные диспропорции.

Не получила должного развития деятельность, связанная с многосторонней дипломатией. Англичане были буквально обескуражены ростом количества и популярности межправительственных и неправительственных международных организаций и конференций — процессом, который А. Иден назвал «тревожным». Британская дипломатическая служба, традиционно ориентировавшаяся на двусторонние конфиденциальные переговоры, с трудом приспособлялась к иному стилю и формам работы на открытых международных форумах.

Плохо решались вопросы, связанные с содействием развитию внешнеэкономических связей и торговли. Могло впечатлять лишь количество созданных департаментов. Почти полное отсутствие у профессиональных дипломатов экономических знаний, неумение анализировать информационные данные и тем более прогнозировать развитие были, несомненно, одной из причин того, что дипломатическая служба не смогла объективно оценить экономический и политический потенциал начавшихся в Западной Европе интеграционных процессов.

В то же время несоразмерно большие масштабы, особенно с начала 50-х годов, приобрело вовлечение дипломатов в пропагандистскую работу «на фронте борьбы с коммунизмом». На этом направлении, считает Л. Смит, английская дипломатическая служба опережала даже своих американских коллег. Насаждение в 40—50-х годах в дипломатической среде политических взглядов крайне правого толка сказывалось еще продолжительное время.

В рамках старого — имперского — мышления продолжали действовать территориальные департаменты Форин оффиса и политические секции в посольствах. Сосредоточивая, например, почти все внимание на сборе информации о внутренней политике той или иной страны и ее отношениях с Великобританией, дипломаты по традиции не обращали должного внимания на анализ ее связей с другими странами, с международными организациями. А если такая информация и сообщалась в центр, то она обычно замыкалась на одном из профессиональных заместителей министра, ведающем соответствующим регионом или страной, и не получала дальнейшего хода.

Соответствовала этому подходу и работа по сбору оперативной информации. Те сведения, которые сотрудни-

ки посольств направляли в центр, представляли собой в основном краткие сообщения по частным, иногда весьма незначительным вопросам. В 1950 году количество входящих в Форин оффис бумаг достигло огромной цифры — почти 631 тыс.³⁶ Текущая работа по их сортировке и обобщению, по замечанию А. Киркпатрика, «почти не оставляла времени на обдумывание, размышление и разумное планирование». Некоторые посольства, в частности в Москве, предлагали сократить количество бумаг и вместо мелких каждодневных донесений направлять еженедельные обобщающие документы³⁷. Однако коренным образом положение не улучшилось.

В Форин оффисе 40—50-х годов практически отсутствовал какой-либо стабильный, постоянно действующий механизм для комплексного обсуждения проблем. События рассматривались изолированно одно от другого, что часто приводило к односторонней их оценке. В связи с этим можно вновь упомянуть неверный прогноз развития западноевропейской интеграции*, непонимание подлинных причин подъема национально-освободительного движения, отхода членов «старого» Содружества — Австралии и Новой Зеландии — от ориентации на Англию и многое другое.

На деятельности британской дипломатической службы, кроме того, негативно сказывалось в целом не преодоленное пренебрежение к специалистам. В 1946 году, правда, в посольства были назначены первые атташе по торговым, научным вопросам, а также по вопросам образования, здравоохранения, по трудовым отношениям. Но среди всех английских представителей за рубежом их были считанные единицы. Благосклонность была проявлена лишь к атташе по трудовым отношениям — их было назначено 10. Возможно, свою роль сыграла личная заинтересованность Э. Бевина в данном участке работы.

В начале 50-х годов специальные атташе стали первыми жертвами сокращения штатов. Их численность начала сокращаться, несмотря на то что в 1955 году общее число дипломатических представительств Великобритании за рубежом достигло уже 80.

Трудности дипломатической службы, наконец, усугублялись тем, что Форин оффис, как и прежде, разделял свои полномочия во внешнеполитической сфере с мини-

* В справке Форин оффиса в конце 1955 года утверждалось, что без Англии интеграционное объединение вообще не будет создано.

стерством колоний и министерством по отношениям с Содружеством. Согласование единой линии поведения с этими ведомствами, а также по отдельным вопросам с министерствами обороны, финансов, торговли было длительным и трудным процессом, степень эффективности которого в большинстве случаев не соответствовала требованиям международной политики.

* *

*

К середине 50-х годов в дипломатическом аппарате стали проявляться симптомы недовольства ориентацией правительства на силу в международных делах. В дипломатической среде все больше осознавался тот факт, что конфронтационные методы чреваты острейшим кризисом. В служебной записке, датированной июлем 1954 года, А. Киркпатрик выражал серьезные опасения, что правительство может попытаться отстоять силой британскую военную базу в Суэце. Ракетно-ядерное отставание Великобритании, целый ряд факторов международной обстановки, действующих в неблагоприятных для Англии направлениях, по мнению дипломата, заранее обрекают такую акцию на неудачу³⁸. Два года спустя правительство на деле убедилось в правильности данного прогноза. Провал агрессии в Египте поставил английские правящие круги перед фактом банкротства разработанной после второй мировой войны внешнеполитической стратегии. Наступил новый этап в истории британской внешней политики, дипломатии и дипломатической службы.

2. РЕФОРМЫ ДИПЛОМАТИЧЕСКОЙ СЛУЖБЫ (конец 50-х — 60-е годы)

Со второй половины 50-х годов во внешней политике Великобритании все явственнее ощущались симптомы кризиса, к которому ее привел курс на «холодную войну» и сохранение имперского величия.

На открытых дебатах в парламенте и на закрытых заседаниях кабинета все чаще слышались слова о неоправданной перегруженности страны внешними военно-политическими обязательствами, тяжелым бременем ложившимися на экономику.

Отказ Великобритании присоединиться к ЕС, согласно выводу проведенного по инициативе ведущих британских банков и фирм авторитетного исследования, был ошибкой. Англия самоизолировалась от объединения, которое имело достаточный потенциал, чтобы в будущем превратиться в мощный центр экономического и политического влияния. Такая линия препятствовала достижению Англией после войны лидирующих позиций среди западноевропейских государств.

Не лучше обстояли дела и в «имперской сфере». Фиаско прямой агрессии в Египте, одним из организаторов которой была Англия, продемонстрировало нереальность и опасность в новых международных условиях попыток сохранить британский контроль над важнейшими стратегическими районами с помощью военно-силового нажима.

Не оправдывались и надежды на использование Содружества в качестве эффективного инструмента достижения глобальных внешнеполитических целей. Так, в секретном документе о перспективах Содружества на ближайшие 10—15 лет, представленном правительству в 1956 году министерством по отношениям с Содружеством, содержался следующий малоутешительный прогноз: «По мере того как будет возрастать самостоятельное экономическое значение «старых» членов Содружества, а также по мере

увеличения влияния в нем блока новых афро-азиатских государств Соединенное Королевство будет постепенно утрачивать в этом объединении свои доминирующие позиции»¹.

Меньше политических дивидендов, чем предполагалось, приносили и «особые отношения» с Соединенными Штатами, которые, делая ставку на военно-стратегическое соперничество с СССР, отводили своему наиболее преданному союзнику второстепенное место, а в критических ситуациях вовсе игнорировали его мнение.

Британия, пишет исследователь Д. Палмер, «оказалась в худшем из миров — она самоизолировалась от Европейского сообщества, предстала в глазах западноевропейцев «троянским конем» США, в то время как на самом деле «особых отношений» с Америкой в подлинном смысле этого слова у нее также не было»².

К середине 50-х годов разработанная после второй мировой войны британская внешнеполитическая доктрина обнаружила свою очевидную несостоятельность. Пройдет еще одно десятилетие после Суэцкого кризиса, прежде чем британское правительство решится на ее кардинальную переоценку.

Отказываясь считать ошибочные стратегические установки первопричиной внешнеполитических неудач, правительство уделяло повышенное внимание сфере практического осуществления политики и, не в последнюю очередь, дипломатической службе. Оно исходило из того, что повышение эффективности ее работы может помочь решить международные проблемы страны. В 60-е годы организация, деятельность и кадровый состав дипломатической службы становятся объектом рассмотрения двух правительственных комиссий, значительно чаще, нежели прежде, обсуждаются в парламенте. При этом наблюдается стремление переложить на плечи дипломатов значительную долю ответственности за просчеты политических лидеров.

СУЭЦКИЙ КРИЗИС. ПРОЛОГ РЕФОРМ

Провал предпринятой в октябре — ноябре 1956 года Великобританией, Францией и Израилем агрессии против Египта явился, по словам Дж. Макдермота*, «символом

* В то время он являлся начальником секретариата главы британской дипломатической службы.

крушения традиционного британского подхода к внешним делам»¹. Эта точка зрения в полной мере разделяется Х. Тревельяном, Р. Барклэем, П. Диксоном и другими крупными британскими дипломатами.

Последствия «суэцкой катастрофы» для Великобритании исследованы в сотнях, если не в тысячах, публикаций, однако интерес к связанным с ней событиям не ослабевает и ныне². Одна из причин этого заключается в том, что рассекреченные в 1987—1988 годах архивы Форин оффиса позволяют с большей, чем прежде, достоверностью восстановить события тех лет и, в частности, проанализировать позицию дипломатического аппарата накануне, во время и после суэцких событий. Возникает возможность пересмотра некоторых ранее выдвигавшихся оценок, в их числе и распространенной версии о просчетах и даже вине профессиональной дипломатии³.

Напомним, что напряженность в англо-египетских отношениях возрастала в течение нескольких лет, достигнув своего пика в 1956 году. В независимой политике молодого, но завоевывавшего все растущий международный авторитет ближневосточного государства Лондон усматривал прямую угрозу своим финансово-экономическим, военным и политическим интересам.

Правительство — и прежде всего премьер-министр А. Иден — начиная с весны 1956 года сознательно шло на эскалацию конфликта, фактически отказываясь от каких-либо поисков мирного урегулирования конфликта. В марте на одном из заседаний кабинета Иден сказал своим коллегам о президенте Насере: «Вопрос стоит так: либо он, либо мы». Идену вторил министр иностранных дел С. Ллойд: «Нам не следует искать примирения с полковником Насером. Мы должны предпринять все возможное, чтобы противодействовать Египту»⁴.

Вслед за национализацией Египтом Компании Суэцкого канала в июле 1956 года, ударившей по интересам английских держателей акций, началась непосредственная подготовка агрессии.

Большинство профессиональных дипломатов обосновали возможность и желательность политического решения англо-египетских противоречий. Характерна в этом плане позиция Р. Хэнки — британского поверенного в делах в Каире. Вот что он писал в сентябре 1953 года отцу — М. Хэнки (кстати, тогдашнему директору акционерной Компании Суэцкого канала): «Известно только два метода решения конфликта: либо путем соглашения, либо

путем применения силы. Однако ясно, что последнее не может быть оправдано, если мы прежде не пройдем весь путь терпеливых, серьезных переговоров...»⁵.

Из документальных источников стало известно, что дипломаты едва ли не с самого начала появления напряженности в англо-египетских отношениях довольно последовательно отстаивали предложение об одностороннем выводе английских войск из зоны Суэцкого канала, подчеркивая при этом неприемлемость решения конфликта военным путем⁶. Линия на достижение компромисса исключительно дипломатическими методами выдерживалась ими вплоть до начала агрессии.

В одном из аналитических документов, подготовленных секретариатом постоянного заместителя министров, подчеркивалось: «Мирное урегулирование остается главной задачей нашей политики на Ближнем Востоке». В качестве возможных путей достижения договоренности с президентом Насером в том же документе предлагалось немедленно удовлетворить запросы Египта в отношении поставок ему вооружений, оказать экономическую и военную помощь и т. п.⁷

Следует в то же время отметить, что узкие рамки имперского мышления и ослепленность «угрозой коммунизма» не позволяли британской дипломатии разобраться в глубинных причинах египетской революции и национально-освободительного движения в целом. Молодые государства, встававшие на путь самостоятельного развития, рассматривались исключительно как объект блокового соперничества, через призму остававшегося неизменно враждебным отношения к Советскому Союзу. Крупный британский дипломат А. Парсонс, в 50-е годы начинавший свою карьеру на Арабском Востоке, свидетельствует, что руководители британских посольств смотрели на страны региона, в которых они представляли интересы Великобритании, «как главным образом на важный в стратегическом отношении район мира, подвергающийся постоянной угрозе со стороны СССР»⁸.

«Любое государство, — говорилось в справке, подготовленной в феврале 1956 года одним из руководителей профессионального аппарата Форин оффиса И. Шэкборо, — сотрудничающее с русскими... является нашим врагом»⁹. В документе, на котором стоит одобрительная резолюция главы дипломатической службы А. Киркпатрика, далее утверждалось: «Для нас абсолютно необходимо сохранение мировых позиций. Если мы начнем покидать

один район за другим, уйдем с Дальнего Востока, из Африки, с Кипра, Гибралтара и так далее, то мы утратим статус государства — оплота свободного мира. А наша собственная территория станет оголенной и легко уязвимой для нападения»¹⁰.

Таким образом, руководители британской профессиональной дипломатии продолжали оставаться еще всецело в плену стереотипов «холодной войны». Вместе с тем они считали неприемлемым ввиду сомнительности достижения нужных результатов военный вариант решения конфликта с Египтом.

Правительство, возглавлявшееся А. Иденом, зная о настроениях дипломатов, начинает с весны 1956 года утаивать от них существенную информацию. Посол Великобритании в Каире Х. Тревельян в ряде резких по тону телеграмм в центр высказывает удивление тем, что сведения о намерениях своего собственного правительства он получает не по официальным каналам Форин оффиса, а из случайных источников.

Ряд фактов свидетельствует о том, что руководители важных подразделений дипломатического аппарата не были осведомлены о правительственных планах военной интервенции даже в ее канун. Так, в конце октября английский посол в Израиле Д. Николс направил в Лондон донесение о беседе с Бен-Гурионом, в котором сообщалось, что израильский премьер-министр ссылался на какие-то «совместные договоренности» с Лондоном, совершенно неизвестные ни послу, ни соответствующему территориальному отделу Форин оффиса. Именно эта часть телеграммы посла была кем-то изъята из текста перед тем, как она начала циркулировать в Форин оффисе. Кто произвел изъятие — не установлено и по сей день¹¹.

Буквально врасплох дипломатический аппарат застало и начало агрессии. 30 октября, в то самое время, когда Иден сообщал в палате общин о том, что Англия предъявила Египту ультиматум, представитель Форин оффиса говорил на пресс-конференции, что в намерения правительства не входит применение силы для разрешения спора с Египтом. А представитель Великобритании в ООН П. Диксон впервые узнал об ультиматуме от советского (!) представителя¹². Начавшиеся на другой день налеты английской авиации на египетские аэродромы привели в «состояние шока» членов британской делегации в ООН¹³.

«Во время Суэцкого кризиса, — подводил позднее итоги Х. Тревельян, — нормальные взаимоотношения между

министром и его подчиненными были нарушены. С дипломатами не советовались, им даже не сообщали о намерениях правительства»¹⁴. Правительство Идена, по существу, нарушило традиционный для британского внешнеполитического процесса принцип консенсуса и взаимных консультаций с обязательным участием в них дипломатического аппарата. Вместо этого «премьер-министр фактически проводил личный политический курс, противоречивший мнению Форин оффиса»¹⁵.

«Кризис доверия» дипломатов по отношению к правительству дополнялся расколом в самом дипломатическом аппарате. Дело в том, что на стадии подготовки вторжения в Египет в планы правительства были посвящены лишь три профессиональных дипломата: постоянный заместитель министра А. Киркпатрик, начальник его секретариата Дж. Макдермот; третьего автор воспоминаний об этих событиях не называет, но высказывает предположение, что это, скорее всего, был руководитель разведывательной службы Форин оффиса¹⁶. Вскоре после интервенции среди дипломатического персонала распространилось мнение, что Киркпатрик как руководитель профессиональной службы не имел права игнорировать мнение своих сотрудников и фактически предал их. Видимо, это и вынудило его уйти в отставку.

Не было единства, как обнаружилось, и среди партийных политиков, ведавших при консервативном правительстве внешними делами. В знак несогласия с линией Идена во время суэцких событий в отставку ушел государственный министр Форин оффиса А. Наттинг. Спустя два года он одним из первых занялся анализом «уроков Суэца». По его мнению, британской дипломатии следовало избрать на Ближнем Востоке более изощренную дипломатическую тактику, использовать арабский национализм «в целях разжигания вражды к коммунизму», «подталкивать одни арабские государства на борьбу против других» и т. п.¹⁷

Рассуждения Наттинга в целом совпадали с точкой зрения профессиональных дипломатов. Из них видно, что разногласия между дипломатами и правительством касались главным образом методов действий. Цель сохранения британского контроля в том или ином виде в стратегически важных районах дипломатами под сомнение не ставилась.

В январе 1957 года А. Иден ушел в отставку. На посту главы кабинета его сменил Г. Макмиллан, в течение нескольких месяцев в 1955 году руководивший Форин оффисом и, как говорили дипломаты, проявивший склонность

прислушиваться к их мнению. Казалось, создавалась благоприятная обстановка для извлечения уроков из Суэцкого кризиса и пересмотра скомпрометировавших себя подходов к международным делам. Но этого фактически не произошло, хотя многие британские политические деятели, включая и премьер-министра, уже отдавали себе отчет в том, сколь эфемерными становились претензии Британии на принадлежность к «клубу мировых супердержав». На практике Англия, по справедливому замечанию профессора Ф. Нортэджа, «продолжала цепляться за традиционную политику».

Негативную роль в этом сыграла и дипломатическая служба. Хотя она и придерживалась более реалистичной по сравнению с правительственной линии в отношении ближневосточного кризиса, это не снимает с нее ответственности за консерватизм на других внешнеполитических направлениях. Более того, инерция политического застоя, поразившего дипломатическую службу в предшествовавшие годы, оказалось в дипломатическом аппарате более устойчивой, нежели в руководящих кругах обеих ведущих политических партий.

Как свидетельствует частично рассекреченная переписка Форин оффиса с британским посольством в Москве, дипломатический аппарат крайне негативно относился к планировавшемуся визиту (в апреле 1956 г.) в Лондон руководителей Советского Союза, стремясь если не вовсе сорвать его, то по крайней мере не допустить сколько-нибудь положительных результатов. Руководители профессиональной дипломатии не видели позитивного поворота в советской внешней политике и перспектив, которые могло открыть для Великобритании сотрудничество с СССР. Они, напротив, исходили из того, что выдвинутая СССР концепция мирного сосуществования представляет собой еще большую опасность для западного мира, нежели прежние установки¹⁸.

Традиционный антисоветизм профессиональных дипломатических кадров укрепился с назначением в 1960 году министром иностранных дел лорда Хьюма, известного своими архиконсервативными взглядами. За его спиной стояли влиятельные британские финансовые и политические круги, не желавшие мириться с утратой Англией прежних позиций в мире и с необходимостью приспособления к новому международному статусу. Эти круги рассматривали как обнадеживающий тот факт, что политическая платформа Хьюма оставалась на удивление ста-

бильной в течение всей его долгой карьеры. Так, в автобиографии, опубликованной в конце 70-х годов, сэр Алек по-прежнему не отступает от защиты сделки Н. Чемберлена с фашистскими государствами в 1938 году. Полемизируя с покойным Черчиллем, Хьюм пишет, что если эта сделка и была «позором», то таким, который позволил в конечном счете выиграть войну¹⁹.

Через всю свою карьеру Дуглас-Хьюм пронес неприязнь к миру социализма, оставившую глубокий след и в деятельности руководимого им в 60—70-х годах дипломатического аппарата. «Почти врожденное недоверие сэра Алека к целям и методам коммунизма, — отмечал в марте 1974 года лондонский ежемесячник «Дипломатист», — являлось главным препятствием для дипломатов социалистических государств в их попытках укрепить отношения с Соединенным Королевством».

В 1960 году еще свежи были раны, нанесенные английской внешней политике позорной акцией Идена в Суэце. Поэтому назначение в Форин оффис известного своими жесткими методами Хьюма было встречено в политических кругах настороженно, а у лейбористов даже вызвало активное недовольство. Возражения вызвала, разумеется, не только формальная принадлежность Хьюма к палате лордов, что противоречило британской политической традиции, по которой глава Форин оффиса должен быть членом палаты общин и представлять на парламентских дебатах точку зрения правительства по внешнеполитическим вопросам. Реалистически мыслящие политики не могли одобрить взглядов нового министра, понимая, что под его руководством будет трудно или вообще невозможно осуществить сколько-нибудь существенные изменения как во внешнеполитическом курсе, так и в деятельности дипломатического аппарата.

В самом деле, внешнеполитическая программа, с которой Дуглас-Хьюм пришел в Форин оффис, не учитывала ни изменившихся возможностей страны, ни уроков Суэца. Одной из главных целей Дуглас-Хьюм считал обеспечение «способности содержать и использовать военные базы за пределами Британских островов — на Кипре, в Сингапуре, Гонконге и Саймонстауне»²⁰.

Назначение Хьюма говорило о том, что в начале 60-х годов английский истэблишмент не оставил намерений вновь попытаться использовать силовой элемент в политике, исходя из неизменной доктрины «трех сфер». Вместе с тем и в правящих кругах, в том числе и в самом прави-

тельстве, находились люди, осознавшие необходимость определенного пересмотра внешнеполитических приоритетов с учетом реальностей послевоенного развития.

В феврале 1960 года Г. Макмиллан произнес известную речь о «ветре перемен» в Африке, косвенно признав необходимость отказа от прежних колониальных методов правления. Полтора года спустя, в июне 1961 года, премьер-министр информировал парламент о намерении правительства подать заявление с просьбой о принятии в Европейское сообщество.

Споры по вопросам как внешнеполитической стратегии, так и дипломатической тактики становились повседневным явлением английской политической жизни тех лет. Если Дуглас-Хьюм представлял в политическом руководстве Форин оффиса крайне консервативное крыло, негативно относящееся к любым переменам, то реформаторские настроения в английском МИД поощрял Э. Хит, назначенный лордом-хранителем печати со специальными полномочиями для ведения переговоров с «Общим рынком».

Выступая в Париже в октябре 1961 года, Хит назвал возможное присоединение Англии к ЕС «решающим поворотным пунктом в английской истории». В речи, произнесенной в Королевском институте международных отношений (ноябрь 1987 г.), Э. Хит сообщил, что он еще в 50-х годах вел неформальные переговоры с министром иностранных дел ФРГ Г. фон Брентано о перспективах западноевропейской интеграции, в частности поддерживая идею о развитии в рамках ЕС политического сотрудничества и даже о создании объединенного правительства как конечной цели²¹.

Известно, что «решающего поворота» не произошло — англичан тогда в ЕС не пустили. Но планы вступления в эту группировку не были сняты британской дипломатией с повестки дня. Ждали своего решения и такие вопросы, как нормализация отношений с СССР и другими социалистическими странами, переход к новым формам связей в Содружестве и ряд других. По отдельным международным вопросам профессиональные дипломаты, обладавшие обостренным политическим чутьем и немалым практическим опытом, проявляли большую прозорливость, нежели политические лидеры. Так, возглавлявший английскую делегацию на переговорах с ЕС посол Великобритании в Париже П. Диксон направил на решающем этапе переговоров донесение в Лондон с убедительным анализом позиции Франции. Суть выводов Диксона состояла в сле-

дующем: де Голль не допустит приема Англии в сообщество, если она не откажется от системы преференций в отношениях со странами Содружества. Документ попал к премьер-министру Г. Макмиллану, который начертал на нем резолюцию: «Весьма интересно, но малоубедительно»²². Прошло всего несколько месяцев, и 13 января 1963 г. де Голль наложил вето на прием Англии в «Общий рынок».

В британской научной литературе высказывалось во многом обоснованное мнение о том, что Форин оффис в целом к 1961 году начал относиться к западноевропейским интеграционным процессам достаточно благожелательно. Однако большинство дипломатов не были готовы принять те условия присоединения к ЕС, о которых писал П. Диксон. Дипломатической службе, что особенно остро ощущалось в первые годы после Суэца, не доставало умения объективно анализировать международные процессы, смелости доводить свои рекомендации до правительства и отстаивать свою точку зрения. Положение усугублялось раздробленностью английских внешнеполитических ведомств.

Британский правящий класс не мог более игнорировать такие факторы, влиявшие на развитие международных отношений, как рост авторитета СССР, активность социалистической дипломатии на международных форумах, возрастание влияния общественных движений. Учет этих и ряда других факторов настоятельно требовал, в частности, обновления структуры и кадрового состава британских внешнеполитических учреждений, подготовки квалифицированных специалистов для подразделений, занимающихся отношениями с социалистическими странами.

Недостаточным было на дипломатической службе и число экспертов по западноевропейским делам, а потребность в них увеличивалась.

Хотя защита интересов британских предпринимателей за рубежом всегда была одной из центральных функций дипломатической службы, состояние торгово-экономической работы также оставалось не на должной высоте.

Отставание дипломатической службы от потребностей внешней политики страны выражалось не только в диспропорциях ее состава и специализации сотрудников. Профессор Дж. Фрэнкл справедливо замечает, что «реальная политика изменялась значительно быстрее, чем британский дипломатический стиль, оставшийся созвучным традиционным концепциям о мировой роли страны».

Все более очевидной становилась и оторванность дипломатической службы от внутренних проблем Британии. Сведения о жизни собственной страны, необходимые дипломатам, черпались ими в основном из полуофициозных статей в «Таймс», да и то нередко доставляемой в отдаленные страны с большим опозданием.

Переподготовка и повышение квалификации дипломатов в середине их карьеры, ставшие нормой для большинства других государств, в Англии практически не проводились. В итоге в 50-х и в начале 60-х годов на английской дипломатической службе работало немало сотрудников, получивших, а по сути дела, и завершивших свое образование еще в 20—30-е годы. Это также способствовало сохранению устаревших политических взглядов и представлений о задачах и методах работы.

На неповоротливость британской дипломатической машины стали сетовать даже иностранные представители, которые порой не могли точно определить, в какое ведомство лучше направить тот или иной запрос или документ.

Обострившаяся во время суэцких событий внутренняя напряженность на дипломатической службе фактически не была преодолена к началу 60-х годов. Дипломаты оставались недовольными пренебрежительным отношением правительства к их мнениям и работе, принижением их роли в разработке важнейших для судеб страны решений. У некоторых сотрудников недовольство вызывала и инертность правительства в отношении проведения некоторых давно назревших организационных преобразований. Правительство Г. Макмиллана в конце 50-х годов не пошло на всестороннюю реформу, ограничившись некоторыми мерами паллиативного характера. Так, в 1957 году в Форин оффисе наконец был создан департамент планирования политики. Начались, правда, в небольших масштабах взаимные стажировки сотрудников Форин оффиса и других правительственных учреждений. Руководство дипломатической службы вновь обратило внимание на необходимость подготовки кадров для работы на многосторонних встречах и конференциях, в международных организациях.

Однако только в следующем десятилетии вопросы модернизации дипломатического аппарата начали рассматриваться комплексно и на достаточно высоком уровне.

КОМИТЕТ ПЛОУДЕНА. СОЗДАНИЕ НОВОГО ФОРИН ОФФИСА

В 1962 году, в обстановке продолжавшейся в политических кругах страны дискуссии о путях дальнейшего развития британской внешней политики и дипломатии, консервативное правительство санкционировало первое в послевоенный период всестороннее рассмотрение проблем организации и деятельности дипломатической службы. Был создан специальный исследовательский комитет под руководством лорда Плоудена, опубликовавший свой доклад в феврале 1964 года¹. Группе Плоудена поручалось выработать рекомендации, «приняв во внимание изменения, которые произошли в политических, социальных и экономических условиях дома и за рубежом». Иными словами, наметить направления такой модернизации дипломатического аппарата, которая отвечала бы актуальным и перспективным внешнеполитическим задачам. Однако такого рода подход, в принципе вполне разумный, ставил в затруднительное положение членов и сотрудников комитета, поскольку тогдашнее консервативное правительство эти задачи либо не формулировало вовсе, либо подавало их в весьма туманной форме, с оглядкой на прошлое.

Было и обстоятельство субъективного плана, которое не давало оснований возлагать большие надежды на комитет Плоудена. Все семь без исключения его членов являлись ветеранами Форин оффиса и других внешнеполитических ведомств, то есть представляли ту самую бюрократическую машину, которую им предстояло подвергнуть критическому разбору. В силу этого основные выводы и рекомендации комитета остались на уровне стереотипов истекшего десятилетия. Тем не менее в ряде моментов доклад сумел опередить мышление как лидеров консервативного правительства, так и руководителей профессиональной дипломатической службы. Очевидцы отмечали, что А. Дуглас-Хьюм (к тому времени уже премьер-министр) читал доклад с большим неудовольствием. Его поразило, что авторы в объемистом (180 страниц) документе умудрились ни разу не упомянуть слова «империя». А по поводу рекомендации унифицировать британский заграничный паспорт по образцу других государств он произнес: «Только через мой труп!» Недавний глава Форин оффиса питал еще имперские иллюзии и потому продолжал верить в уникальность всего британского.

Члены комитета Плоудена, в отличие от лидеров правительства, более трезво подошли к оценке значения империи и Содружества для британской внешней политики. Комитет опирался на реальные факты. Начало 60-х было отмечено стремительным распадом колониальной империи. Число жителей оставшихся колоний к середине десятилетия делало явным анахронизмом дальнейшее существование министерства колоний, созданного почти столетие назад.

Развитие Содружества также сильно отклонялось от расчетов тех, кто разрабатывал доктрину «трех сфер». В этом объединении уже долгие годы бурно развивались центробежные тенденции, росла независимость государств-членов от Великобритании. Лондон утрачивал возможности эффективного контроля в Содружестве и, следовательно, не мог использовать его в качестве надежного инструмента в решении своих внешнеполитических задач.

Этот факт подтверждался целым рядом письменных и устных свидетельств, поступивших в комитет Плоудена от дипломатов. Бывший глава дипломатической службы лорд Стрэнг говорил, к примеру, что не может припомнить «ни одного сложного вопроса, по которому бы в рамках Содружества удалось прийти к единому мнению»². Так обстояли дела в начале 50-х годов. В 1956 году тревогу забили коллеги Стрэнга в министерстве по отношениям с Содружеством. В направленной главе дипломатической службы служебной записке они отмечали, что «узы, скрепляющие Содружество воедино, будут разорваны», если не будут приняты неотложные меры, в частности организационного характера. В качестве первого шага предлагалось в рабочем порядке объединить штаты ряда отделов Форин оффиса и министерства по отношениям с Содружеством, начать регулярный кадровый обмен, имея в виду конечную цель — полное объединение двух ведомств³.

Таким образом, главная рекомендация доклада Плоудена — объединить три ведомства (Форин оффис, министерство по отношениям с Содружеством и министерство колоний) в единое министерство иностранных дел и соответственно создать объединенную профессиональную дипломатическую службу — опиралась на авторитетные мнения, высказывавшиеся на оперативном уровне в течение ряда лет. «И Форин оффис, и наше ведомство, — свидетельствовал постоянный заместитель министра по отношениям с Содружеством Дж. Гарнер, — фактически занимались одними и теми же либо параллельными вопро-

сами. Разделение сфер нашей компетенции в условиях неделимости мира становилось все более искусственным и трудным делом»⁴.

На пути объединительного процесса стояли и довольно мощные силы торможения. Чиновники трех ведомств, особенно Форин оффиса, боялись потерять свой статус и привилегии.

Но главное состояло в том, что проведение организационной реформы, по сути дела, означало фактическое признание бесперспективности ставки на империю и контроль в Содружестве. А именно с такой постановкой вопроса никак не хотели мириться ни дипломаты, ни их политические руководители. На лондонской встрече глав правительств стран Содружества в 1964 году А. Дуглас-Хьюм высокопарно заявил, что Англия предоставила независимость своим колониям «по доброй воле, а не потому, что у нее не осталось сил держать под своим контролем эти территории». Речь английского премьера тут же прервали, чтобы напомнить ему, что половина из присутствовавших в зале делегатов в годы борьбы их народов за независимость содержалась в английских тюрьмах, и совсем не «по доброй воле».

Только при лейбористских правительствах (1964—1970 гг.) был дан ход объединительному процессу. Однако признание лейбористами новых внешнеполитических реальностей наталкивалось на сопротивление неперестроившегося дипломатического аппарата.

В 1965 году свершившимся фактом стало создание новой организационной структуры Содружества. Тогда по предложению Кваме Нкрумы было принято решение учредить секретариат Содружества и передать ему значительную часть функций, ранее выполнявшихся английской дипломатией. Избранный генеральным секретарем Содружества канадский дипломат А. Смит вспоминает, как в первые месяцы своей работы он столкнулся с саботажем со стороны чиновников министерства по отношениям с Содружеством и британских профессиональных дипломатов. Последние стремились «по мере возможности препятствовать расширению секретариата и повышению его статуса»⁵.

Отношение руководителей лейбористского правительства к работе секретариата было достаточно конструктивным. Препятствия чинились главным образом дипломатами высшего и среднего звена. Например, когда Смит прибыл в Лондон в сентябре 1965 года, английские чинов-

ники показали ему подготовленный ими проект письма о его назначении за подписью Г. Вильсона. Расчет был несложен. Согласиться принять назначение от английского премьера означало фактически признать руководящую роль Англии в Содружестве, чего и добивались британские дипломаты. Но это противоречило самой идее секретариата как органа, избираемого всеми членами Содружества, поэтому Смит и отверг назначение, исходившее от Лондона. Английские чиновники, пишет Смит, постарались нанести секретариату даже моральный ущерб, потребовав срочного переселения из выделенного ему дворца герцога Мальборо в одно из прилегающих к дворцу зданий, где прежде размещали прислугу. В обстановке недоброжелательства, замечает канадский дипломат, он не удивился, когда обнаружил, что телефоны как в его служебном кабинете, так и у него дома прослушиваются⁶.

1 января 1965 г. лейбористское правительство провело в жизнь рекомендацию комитета Плоудена об объединении дипломатических кадров Форин оффиса, министерства по отношениям с Содружеством, а также службы торговых комиссаров. Этим актом была создана единая «дипломатическая служба Ее Величества». Недовольство кадровых дипломатов было приглушено в значительной мере тем, что контроль над делами новой службы остался в их руках. Так, ее первым шефом стал глава прежней дипломатической службы Г. Кэчча.

Дальнейшая реорганизация предусматривала ликвидацию министерства колоний, в котором по мере распада империи упразднялся один отдел за другим. У чиновников отняли даже здание, пообещав построить новое. Когда же строительство было завершено, министерство в 1966 году упразднили «за недостаточностью колоний», а здание отдали Вестминстерской больнице.

В том же году состоялось формальное объединение штатов Форин оффиса и министерства по отношениям с Содружеством*. Но это был только первый шаг. Вторым стало полное объединение двух ведомств, в результате которого 17 октября 1968 года было создано министерство иностранных дел и по делам Содружества. Эта дата считается днем рождения современного английского МИД.

Премьер-министр Г. Вильсон пояснил: «Создание нового Форин оффиса... не было механическим объединением

* Каждое ведомство сохранило свое профессиональное руководство и систему отделов.

двух учреждений под руководством одного министра»⁷. Действительно, структура нового ведомства мало чем отличалась от типичной организации центрального дипломатического учреждения. Никаких различий между членами Содружества и другими государствами в ней не проводилось. Специальные задачи по координации работы в Содружестве были поручены лишь одному департаменту из более чем шестидесяти.

Вывод Дж. Гарнера о том, что сохранение слова «Содружество» в названии вновь созданного внешнеполитического ведомства подтверждало приверженность правительства деятельности в этой организации, верен лишь в том смысле, что отношения внутри Содружества остались, разумеется, среди важных направлений британской внешней политики. Однако со второй половины 60-х годов это направление утратило приоритетное значение не только фактически, но и формально.

Вернемся к докладу Плоудена. Среди его других заслуживающих внимания рекомендаций были предложения наладить регулярные взаимные стажировки дипломатов и сотрудников «внутренних» учреждений, принять меры по улучшению языковой подготовки дипломатов, поощрять специализацию чиновников, особенно в области экономики, торговли, валютно-финансовых отношений. Комитет Плоудена также рекомендовал, чтобы руководители дипломатического ведомства планировали прохождение дипломатами службы таким образом, чтобы не менее половины всего ее срока отводилось на получение какой-либо одной функциональной или региональной специализации.

Особенно недопустимым в свете решения задач, стоявших перед страной, авторы считали сохранявшееся небрежение экономической работой⁸. «Мы не можем не подчеркнуть особо, — говорилось в докладе, — значение коммерческой работы для обновленной дипломатической службы». Кроме того, указывалось, что устанавливающийся порядок ознакомления всех дипломатов в начале или середине их карьеры с торгово-экономическими вопросами должен стать обязательным правилом. «Мы надеемся, что в не слишком отдаленном будущем все британские послы и Высокие комиссары будут иметь опыт экономической работы... и считать ее одной из первоочередных задач своих представительств»⁹, — отмечалось в докладе.

В нем также были подняты такие болезненные для английской дипломатической службы вопросы, как засилье выпускников привилегированных учебных заведений и сла-

бость в Форин оффисе подразделений по планированию внешнеполитических мероприятий.

Однако ряд важных для дипломатического аппарата проблем вообще не был затронут. В докладе не упоминалось о работе дипломатов в международных организациях, о взаимоотношениях с военными и разведывательными организациями.

Значительная часть формулировок доклада носила компромиссный, необязывающий характер. Так, в докладе признается, что «нельзя более мириться с фактической монополией Оксфорда и Кембриджа как поставщиков дипломатических кадров». И здесь же констатируется, что «нет оснований для проявления оптимизма в отношении существенных и быстрых изменений такого положения»¹⁰. По большинству других вопросов авторы также лишь подтверждают необходимость реформ, но не предлагают конкретных способов их осуществления.

На основные выводы доклада оказала влияние позиция консервативного правительства, не желавшего отказываться от большинства внешнеполитических установок. Из-за концептуальной узости в нем не нашлось места предложениям, которые ориентировали бы дипломатическую службу на поиск организационных форм контактов с социалистическими странами, участие в западноевропейских интеграционных процессах, активизацию деятельности в международных организациях, на новые методы работы в странах «третьего мира».

Правительство не спешило претворять в жизнь и те рекомендации, которые вошли в доклад. В этом оно нашло поддержку самой дипломатической службы, где тон по-прежнему задавали профессиональные кадры, достигшие зенита своего влияния в годы «холодной войны».

Лишь с приходом к власти лейбористского правительства (октябрь 1964 г.) отношение политических лидеров к реформам дипломатической службы стало более благоприятным, поскольку сохранение ее в прежнем виде становилось препятствием на пути задуманных лейбористами изменений во внешнеполитической стратегии. Однако лейбористское правительство, по сути дела, как уже говорилось, прямо воспользовалось только одной рекомендацией доклада Плуодена — объединило внешнеполитические ведомства. Не отклоняя в принципе доклада, лейбористы решили пойти по несколько иному пути и предпринять собственное исследование проблем организации и деятельности британской дипломатической службы.

В предвыборном манифесте лейбористской партии 1964 года ничего не говорилось о планах изменения внешнеполитических приоритетов. Но назначения на руководящие должности во внешнеполитическом аппарате свидетельствовали о том, что правительство намерено попытаться привести английскую дипломатию в соответствие с реальным положением Великобритании в мире и меняющимся характером международных отношений.

Глава правительства Г. Вильсон создал два новых поста в руководящем звене Форин оффиса. Э. Гвинн-Джоунс (лорд Чалфонт) был назначен государственным министром по вопросам разоружения. Пост постоянного представителя в ООН и одновременно государственного министра в Форин оффисе получил Х. Фут (лорд Карадон). За год до этого Х. Фут ушел в отставку с дипломатической службы из-за несогласия с жесткой линией консерваторов в области отношений с развивающимися странами.

И тому, и другому Вильсон предоставил широкие полномочия, включая непосредственный контакт с премьер-министром и право — в случае несогласия с линией МИД — представлять тот или иной вопрос на рассмотрение главе правительства¹. Оба назначения были связаны с многосторонней дипломатией, которая до этого была одной из наиболее слабых сторон в работе дипломатического ведомства.

Кроме того, было создано новое ведомство — министерство по развитию заморских территорий — для руководства программами помощи развивающимся странам, в их числе и большинству членов Содружества.

Правительство, учитывая ситуацию в этом объединении, уравнило в правах членов Содружества и другие государства в отношении получения британской экономической помощи. Тем самым оно давало понять, что Содружество отныне не будет иметь приоритетное значение в британской политике. Намек был понят. «Лидеры государств Содружества, — отмечал в начале 1965 года британский специалист Т. Риз, — сегодня уже отдают себе отчет в том, что, несмотря на продолжающиеся формальные заверения Уайтхолла в сохранении привилегированного статуса объединения, на деле связывающие его членов узы катастрофически ослабли»².

Одновременно открывалась более благоприятная пер-

спектива для приема Великобритании в Европейское сообщество, поскольку ее особые отношения со странами Содружества являлись одним из главных препятствий этому.

Уже первые мероприятия правительства, в том числе новые назначения, создание единой системы внешнеполитических кадров в начале 1965 года и обнародование проекта структуры нового Форин оффиса, показали, что лейбористы намерены внести свежую струю в деятельность дипломатической службы. Оживление интереса правительства к работе британских представителей в ООН и других международных организациях, готовность занять более конструктивную позицию в вопросах разоружения, обещания улучшить отношения с СССР также диктовали необходимость внесения существенных изменений в содержание и организацию работы дипломатического аппарата.

Профессиональные дипломаты, в своем большинстве симпатизировавшие консервативной партии, с неодобрением встретили как симптомы изменений в устоявшейся внешнеполитической доктрине, так и организационные мероприятия правительства Г. Вильсона. В укреплении партийно-политического звена в руководящей верхушке Форин оффиса они не без оснований усматривали покушение на свои традиционные prerogatives.

В такой обстановке политическим деятелям лейбористской партии работать в Форин оффисе было нелегко. Так, лорд Чалфонт, характеризуя впоследствии свои первые дни в качестве государственного министра, сравнивал контакты с профессиональными дипломатами с «рукопжатием боксеров на ринге перед началом поединка»³.

В апреле 1966 года в стране состоялись досрочные парламентские выборы. Они дали лейбористам весьма ощутимый перевес (на 110 мест) в палате общин. А это, в свою очередь, позволило правительству действовать увереннее, с меньшей оглядкой на оппозицию, приступить к переоценке внешнеполитической доктрины и организации дипломатического аппарата.

М. Стюарт, являвшийся министром иностранных дел с января 1965 по август 1966 года, на одном из совещаний руководящих работников дипломатического аппарата, как свидетельствует его тогдашний глава П. Гор-Бут, пустил по кругу записку: «Наша новая задача — научиться действовать в качестве представителей великой державы второго ранга»⁴. В кулуарах Форин оффиса и в дипломатических клубах тогда уже велись разговоры о том, что дипломатам

придется умерить свой великодержавный пыл. Но необходимость соответствующей переориентации дипломатии была официально признана уже при другом лейбористском министре иностранных дел — Дж. Брауне*, а также во время второго срока пребывания М. Стюарта во главе Форин оффиса.

В апреле 1966 года Г. Вильсон объявил о намерении правительства начать новый тур переговоров о присоединении Англии к ЕС. «Преимущества вступления в Европейское сообщество, — говорил премьер-министр, — перевешивают другую альтернативу — остаться вне сообщества и при этом сохранить прежний независимый статус»⁵. Последнее, по мнению Вильсона, становилось все более нереалистичным. В этих словах уже прозвучало косвенное признание — первое из уст главы британского кабинета — необходимости пересмотра внешнеполитических приоритетов.

Вступив на путь сложных переговоров с «Общим рынком», Г. Вильсон не был уверен в лояльности дипломатического аппарата (о чем, к примеру, свидетельствовала позднее его личный секретарь М. Уильямс).

Было известно, что у лейбористских руководителей внешнеполитического ведомства, особенно у Дж. Брауна, не налаживались отношения с дипломатическим аппаратом. Лорд Чалфонт сетовал на то, что «дипломаты-профессионалы сознательно дезориентируют министров, направляя им тенденциозно составленные комментарии и предложения, написанные изысканным стилем, вместо того чтобы давать объективный анализ ситуации и возможных альтернатив, на основании которых министр мог бы принять свое собственное решение». Не найдя общего языка со старшими сотрудниками дипломатической службы, Дж. Браун нередко обращался через их голову к рядовым дипломатам, что раздражало «мандаринов» Форин оффиса.

Не умаляя присущего дипломатам консерватизма, следует, однако, отметить, что ситуация была не совсем такой, какой ее представляли Дж. Браун и его коллеги по партии в руководстве Форин оффиса.

Во-первых, в 1966—1967 годах правительство само еще не сформулировало достаточно конкретно свою точку зрения. Поэтому и не было оснований для резкого противопоставления взглядов политиков и профессиональных чиновников.

* Дж. Браун занимал этот пост с августа 1966 по март 1968 года.

Правительство продолжало надеяться на то, что Великобритания удастся вступить в ЕС, обеспечив себе преимущественные права в этом объединении. Так, на совещании парламентской фракции лейбористской партии 16 июля 1966 г. Г. Вильсон говорил: «У Британии сохраняются такого рода обязательства за пределами Европы, которые дают ей право занимать в мире место более высокое, нежели другие государства Западной Европы»⁶.

Во-вторых, имеется немало свидетельств того, что влиятельные силы на дипломатической службе, отражая интересы монополистических кругов, с которыми они весьма тесно связаны, с середины 60-х годов уже сами начали активно выступать в поддержку присоединения к западноевропейским интеграционным процессам⁷. Так, во главе организации «Британия — в Европе», представлявшей собой мощную группу давления в пользу присоединения к ЕС, в которую входили финансисты, промышленники, политические деятели, дипломаты, стоял крупный профессиональный дипломат, в прошлом представитель Великобритании в ООН и посол в Париже Г. Джебб (к тому времени лорд Глэдвин).

Лорд Глэдвин и его сторонники организовали в 1967—1969 годах серию «проинтеграционистских» публикаций во влиятельных органах печати. Они предлагали и политическую платформу, которой Англии следует придерживаться после вступления в западноевропейскую группировку⁸. Суть ее, по мнению Джебба, должна была сводиться к следующему: дополнить экономическое сотрудничество в «Общем рынке» сотрудничеством во внешнеполитической и военной областях, рассматривать западноевропейскую группировку как неотъемлемую часть «атлантической» структуры и как экономический, политический и идеологический противовес СССР и странам «восточного блока». Более того, лорд Глэдвин предостерегал политиков от сотрудничества с Советским Союзом, утверждая, что вся его история, как и история России, развивалась вне основного русла европейской цивилизации. И отсюда делался вывод: западноевропейскую группировку, число участников которой в будущем будет расти, следует ограничить государствами, расположенными к западу от «железного занавеса»⁹.

Подобная точка зрения импонировала дипломатам, многие из которых все еще опасались, что присоединение к западноевропейской интеграции может привести к нежелательной, по их мнению, либерализации политики по

отношению к СССР и одновременно к осложнениям в межатлантических связях.

М. Стюарт в своих воспоминаниях отмечает, что полное единство у профессиональных дипломатов наблюдалось только в одном вопросе — в их ориентации на НАТО. В начатом лейбористским правительством диалоге с СССР они видели угрозу этой ориентации. В конце 60-х годов, замечает автор, ему с огромным трудом приходилось буквально проталкивать в аппарате Форин офиса свою точку зрения о необходимости позитивной реакции на поступившее от Советского правительства предложение по созыву Конференции по безопасности и сотрудничеству в Европе¹⁰.

В то же время Европейское сообщество, по мнению профессиональных дипломатов, особой опасности для «атлантизма» не представляло. По этой причине их поворот в сторону поддержки присоединения к западноевропейской интеграции происходил довольно быстро и относительно безболезненно.

Правительство назначило своим представителем на начавшихся в январе 1967 года англо-французских переговорах в Париже профессионального дипломата М. Паллисера. Он был уже известен (до этого некоторое время работал в секретариате премьер-министра) как ревностный сторонник западноевропейской ориентации Великобритании, что, кстати, и благоприятствовало впоследствии его удачной карьере. Паллисер свободно владел французским языком и не раз был переводчиком на личных встречах Г. Вильсона и Ш. де Голля. В его пользу в глазах Вильсона говорило и то, что Паллисер был зятем крупного бельгийского политического деятеля Поля-Анри Спаака — бывшего генерального секретаря НАТО и одного из «архитекторов» «Общего рынка».

Английские дипломаты вели переговоры энергично, напористо, со знанием дела, применяя разнообразные тактические приемы. В попытках сломить сопротивление Франции англичане решились даже на довольно необычный дипломатический демарш. В октябре 1967 года лорд Чалфонт дал понять, что в случае отклонения просьбы Великобритании о приеме в ЕС произойдет решительный пересмотр ее внешней политики, включая присутствие английских войск в Западной Европе и дальнейшее участие в НАТО¹¹. Коснувшись англо-американских «особых отношений», государственный министр сказал, что Англия впредь будет подходить к ним в контексте отношений

между США и Западной Европой¹². Однако все усилия британской дипломатии тогда оказались тщетными — 27 ноября 1967 г. просьба Англии была вновь отклонена.

Главная причина нового вето президента де Голля заключалась в том, что, решив вступить в ЕС, руководство страны к 1967 году еще не пересмотрело своего подхода к другим внешнеполитическим направлениям — во всяком случае, в той степени, которая удовлетворила бы западно-европейских партнеров. Францию прежде всего беспокоило, что в силу «особых отношений» с США Англия может стать американским «тройным конем» в Западной Европе.

«Для британской внешней политики по-прежнему характерны самообман и неопределенность, — писал в 1967 году исследователь, в прошлом сотрудник дипломатической службы Т. Барман. — Самообман, поскольку ее претензии не обеспечены достаточной силой. И неопределенность в силу отсутствия принципов, которыми она последовательно руководствовалась бы»¹³.

От внимания партнеров Великобритании по переговорам не ускользнуло и то, что ее представители все еще продолжали относиться к ним несколько высокомерно. Однако на деле, как справедливо отмечал профессор Ф. Нортэдж, «к этому времени у Великобритании уже не осталось никаких оснований для высокомерия и тем более прав учить других, в особенности равных ей самой партнеров. Эти нравоучения выглядели не менее странно, чем получившие в свое время известность назидания престарелой королевы Виктории своим внукам, занимавшим троны могущественных европейских монархий»¹⁴.

Потерпев неудачу, британская дипломатия на сей раз все же не отступила и продолжала искать пути присоединения к ЕС.

«Испугавшись перспективы остаться в стороне от дележа быстро расширяющегося рынка этого региона, отмечает советский исследователь Е. С. Хесин, — ведущие монополии Англии потребовали от правительства активнее добиваться подключения страны к процессам интеграции»¹⁵. Соответствующие задачи были поручены и дипломатической службе.

В 1968 году в Париж был назначен новый английский посол К. Соумс (кстати, зять У. Черчилля). На него возложили задачу вести конфиденциальные переговоры с представителями французского правительства и лично с де Голлем. Проведя несколько бесед с французским

президентом, Соумс отправил отчет в Лондон, а копию — в Елисейский дворец. Несмотря на эту предосторожность, в западноевропейской печати вскоре появился ряд версий этого отчета. Все они в довольно искаженном виде представляли позицию Франции на переговорах. Французы заявили, что с их стороны утечки информации не было, и высказали предположение, что намеренно искаженный текст донесения Соумса был сообщен в газеты Форин оффисом¹⁶.

Этот инцидент только подлил масла в огонь. Переговоры были прерваны. Английские и французские дипломаты вернулись к ним после смерти де Голля и прихода к власти в Англии в 1970 году консервативного правительства Э. Хита.

Неудачи на поприще дипломатической борьбы привели в 1967—1968 годах лейбористское правительство к выводу о том, что нельзя, не обладая достаточными возможностями, достичь успеха на одном внешнеполитическом направлении, не жертвуя ничем на других. В ноябре 1967 года правительство провело девальвацию фунта стерлингов. Эта мера уменьшила значение фунта как резервной валюты, ослабила возможности финансового контроля в «третьем мире». Негативно она была встречена и в США. Но в то же время повысилась конкурентоспособность английских товаров. А это в условиях трудностей в британской экономике имело большее значение, нежели сохранение «твердого фунта» любой ценой.

В январе 1968 года Г. Вильсон объявил, что к концу 1971 года завершится британское военное присутствие «к востоку от Суэца» во всех районах, «за исключением Гонконга и других остающихся зависимыми территорий». Тем самым правительство провозглашало отказ от притязаний на глобальную политику. Доктрина «трех великих сфер», требовавшая равных внешнеполитических усилий во всех районах мира, утратила свое значение. Курс правительства, предусматривавший активизацию внешнеполитической деятельности на наиболее выгодных для Англии направлениях, предъявлял новые требования и к дипломатической службе.

Правительство, во-первых, приняло решение вновь рассмотреть все аспекты организации и деятельности дипломатической службы и, во-вторых, не дожидаясь выводов специально созданной исследовательской группы, явочным порядком провести ряд практических реформ.

Как уже говорилось, в 1968 году был завершен процесс

ликвидации ведомственной разобщенности внешнеполитического аппарата, которая ранее символизировала наличие у Британии особых и чрезвычайно важных интересов за пределами Европы. В первом составе нового Форин оффиса шире, чем когда-либо в истории английского МИД, была представлена правящая партия — самим министром М. Стюартом, пятью государственными министрами и двумя парламентскими заместителями министра. Лейбористское правительство сменило и постоянного заместителя министра, являющегося одновременно главой профессиональной службы. Вместо Г. Кэчча был назначен П. Гор-Бут. В отличие от своего предшественника, он, как считалось, не был отягощен грузом тесных связей с верхушкой консервативной партии и был способен терпимо отнестись к планировавшейся перестройке.

Внешнеполитические новшества лейбористского правительства отразились и на структуре отделов Форин оффиса. Были созданы новые департаменты — по вопросам западноевропейской экономической интеграции, по контактам Восток — Запад. Последнему поручались разработка и координация программ культурного обмена с СССР, европейскими социалистическими странами, а также с КНР и МНР. Приблизилось к международным реальностям распределение сфер между территориальными отделами¹⁷.

В связи с осуществлением реформ руководители британской дипломатии стали думать и о налаживании связей с академическим миром. Комитет Фултона, занимавшийся по заданию правительства анализом работы английского государственного аппарата в целом, представил дополнительные аргументы сторонникам сотрудничества дипломатии и науки. Авторы доклада комитета пришли к твердому выводу, что одной из причин отставания в области государственно-политической практики — «едва ли не на столетие» — были самоизоляция, игнорирование достижений в области общественно-политических наук¹⁸.

К началу правления лейбористов, по словам бывшего директора «Чэтем хауса» К. Янгера, «уже наблюдались небольшие признаки интереса государственных ведомств к сотрудничеству с так называемыми «внешними» организациями». Экспертов «со стороны» стали чаще привлекать к плано-аналитической работе, статус которой в дипломатическом ведомстве в целом поднялся. При лейбористском правительстве плано-аналитический департамент Форин оффиса стал большим и разветвлен-

ным подразделением. У него был немалый объем полномочий — от разработки собственных предложений по перспективным направлениям внешней политики до сотрудничества в этой области с научно-исследовательскими центрами.

О более современном, широком и относительно свободном от бюрократических наслоений взгляде лейбористов на проблемы реформы дипломатической службы говорил и состав исследовательского комитета, созданного по распоряжению правительства в августе 1968 года. Его работой руководил В. Данкен (впоследствии лорд Данкен). В комитет включили Э. Шонфилда, ученого-международника, директора Королевского института международных отношений, Ф. Робертса, крупного дипломата в отставке, являвшегося ко времени начала работы в комитете директором корпорации «Юнилевер». В. Данкен, которого в печати называли «динамичным промышленником», представлял ротшильдовскую компанию «Рио тинто зинк» с крупными внешними интересами.

Комитету поручалось в течение полугода выработать предложения по улучшению организации и методов работы дипломатической службы в свете намеченного правительством изменения внешнеполитического курса. Правительство также потребовало изыскать возможности для сокращения финансовых затрат. По меткому замечанию одного британского дипломата, «британский дипломатический “Роллс-Ройс” предлагалось заменить менее громоздкой и фешенебельной, но зато более компактной и маневренной машиной».

П. Гор-Бут в ответ на недоуменные вопросы, почему правительство по истечении всего нескольких лет со времени опубликования доклада Плоудена вновь стало заниматься дипломатической службой, компетентно разъяснил: «Изменилась политика... Ее целью стало обеспечение такого положения, при котором великая держава (Великобритания. — Авт.) могла бы отступить назад и утвердиться в мире в ином качестве — как держава второго ранга с практически выполнимыми задачами и международными обязательствами»¹⁹.

Опубликованный в июле 1969 года доклад явился серьезным, всесторонним исследованием деятельности внешнеполитического ведомства. В нем чувствовалось — пожалуй, впервые в истории английской дипломатической службы — влияние научного, академического подхода. Так, каждая рекомендация по изменению тех или иных

организационных форм и методов работы центрального дипломатического аппарата и заграничных представительств логично связывалась авторами с выполнением определенной внешнеполитической задачи. С другой стороны — и тут сказалось влияние монополистических кругов — одно из центральных мест в докладе заняло обоснование важности торгово-экономической работы на дипломатической службе для «содействия английским экспортерам», обеспечения внешнеэкономических интересов британских корпораций.

Рассматривая значение межгосударственных политических связей как главного предмета заботы традиционной дипломатии, авторы доклада подчеркивали: «Значимость политических взаимоотношений между государствами определяется возможностями той или иной страны оказывать политическое влияние на партнера»²⁰. В условиях, когда Англия утратила свой статус в мире и превратилась в «крупную державу второго ранга», становилось очевидным, по их мнению, что она утратила реальные возможности оказывать такого рода влияние в целом ряде районов мира. С учетом этого дипломатической службе рекомендовалось резко сократить масштабы деятельности в этих районах, ограничиваясь отдельными, приносящими наибольшие выгоды в конкретной ситуации формами работы²¹.

В соответствии с таким подходом авторы определили западноевропейский регион и страны НАТО как «зону сосредоточения» усилий английской дипломатии, а почти все другие районы мира отнесли к «внешней зоне». В докладе особо говорилось об СССР, Японии, КНР и Австралии как о государствах, формально отнесенных к «внешней зоне», но тем не менее весьма важных для британской политики.

Среди главных приоритетов в работе британской дипломатической службы отмечалось содействие улучшению платежного баланса Англии. Без этого, подчеркивал Э. Шонфилд, «невозможно эффективно осуществлять все другие задачи»²².

Среди менее важных задач дипломатии были названы уменьшение напряженности в отношениях между Востоком и Западом, поддержание связей в Содружестве в соответствующих формах, содействие укреплению международных организаций.

Подход комитета Данкена к определению задач и направлений деятельности дипломатической службы — что почти сразу отметили его критики — имел во многом до-

вольно непоследовательный, компромиссный характер. С одной стороны, переориентация дипломатических усилий на Западную Европу и содержащийся в докладе призыв к улучшению отношений между Востоком и Западом означали бесспорный разрыв с прежними установками, с другой — подчеркивалась неизменность участия в НАТО и приверженность идеям «атлантизма».

Несмотря на очевидную важность для Англии отношений с Советским Союзом, он, хотя и с оговоркой, был отнесен к так называемой «внешней зоне». При этом не было принято во внимание, что при лейбористском правительстве произошло значительное оживление контактов с СССР в различных областях, в том числе и в политико-дипломатической²³.

Впоследствии, отвечая на недоуменные вопросы некоторых критиков, Э. Шонфилд объяснял: включая СССР во «внешнюю зону», они не хотели сказать, что «считают СССР малозначительным фактором для английской дипломатии 70-х годов», а исходили лишь из предпосылки, что «диапазон отношений с Советским Союзом будет оставаться ограниченным»²⁴.

Можно лишь предполагать, поскольку соответствующие документы до сих пор недоступны, что сдержанное отношение комитета Данкена к перспективам сотрудничества с СССР сформировалось не без влияния профессиональной дипломатической службы и ее представителя в комитете Ф. Робертса, который, кстати, считался одним из наиболее видных дипломатических экспертов по советским делам.

По мнению ряда английских внешнеполитических специалистов, неоправданно низкий статус в докладе получили отношения с развивающимися странами, в том числе и с входящими в Содружество. «Связи Британии с этими отдаленными районами, — говорилось в докладе, — должны рассматриваться как полезное подспорье для реализации долгосрочных общих интересов западноевропейских стран на Африканском континенте и в бассейне Индийского океана»²⁵. Иными словами, британской дипломатии предлагалось перевести отношения Англии с развивающимися государствами в русло отношений, которые строит с ними Европейское сообщество.

Абсолютизация западноевропейского направления в докладе Данкена вызвала недовольство в политических, деловых и научных кругах. «Доклад полностью игнорирует, — писал преподаватель Лондонской школы экономи-

ки М. Доунлэн, — разветвленные национальные интересы Британии, ее вклад в мировой порядок, ее функции как постоянного члена Совета Безопасности ООН, идеологическое влияние, которое способна оказывать сильная политика в развивающихся странах»²⁶. Он считал, что отнесение развивающихся стран к «внешней зоне» оправдано лишь с одной точки зрения — в качестве символа отказа от имперской дипломатии.

Следует признать справедливость мнения Доунлэна о том, что в докладе наблюдается чрезмерный перекося в сторону предпочтительности экономических форм работы дипломатической службы перед всеми другими. Справедливо суждение автора о том, что посольства не должны превращаться в экспортно-импортные конторы. Их задача — консультировать деловые круги по политическим вопросам, в лучшем случае — способствовать созданию благоприятных политических условий в стране пребывания для деятельности британских фирм.

«Авторы доклада, увлекшись международными коммерческими, финансовыми, социальными и военными делами, — делал вывод Доунлэн, — упустили из виду традиционные проблемы мировой политики». Так, в докладе почти не получили освещения задачи дипломатии в решении региональных конфликтов. Почти ничего не говорится о технике ведения переговоров. Кроме того, слабо разработан вопрос о том, каким должен быть дипломат в новых условиях, о принципах набора и подготовки кадров.

По мере того как доклад Данкена приобретал все большее признание и уже начали на практике осуществляться его рекомендации, критика в его адрес — особенно по поводу предложения об условном разделе мира на две зоны — усиливалась. На парламентских слушаниях в 1971 году представитель Форин оффиса выступил, например, со следующим заявлением: «Мы полагаем, что комитет Данкена применил только белые и черные краски там, где требуется вся палитра. Хотя его определения и помогли нам обратить внимание на новые проблемы, мы не можем согласиться с их категоричностью». Тогда же было отмечено, что рекомендация отнести большую часть мира к сфере второстепенных интересов британской дипломатии деморализует дипломатов, а это не может не отразиться на качестве их работы. Не говоря уж о том, что во многом надуманное сокращение диапазона дипломатической деятельности существенно сужало перспективы британской внешней политики.

В соответствии с идеей разделения мира на «зону сосредоточения» и «внешнюю зону» авторы доклада предложили в первой размещать так называемые «всеобъемлющие» дипломатические представительства, а во второй — «селективные». Среднюю численность персонала на «селективных» постах можно было бы сократить до трех человек, что, по подсчетам специалистов, привело бы к резкому уменьшению расходов на его содержание.

В ноябре 1969 года лейбористское правительство сообщило о своем одобрении большей части рекомендаций комитета Данкена, включая и последнюю. Уже в первый год после публикации доклада было упразднено 11 постов за рубежом, в основном консульских. Среди них британские консульства в Хайфе, Сплите, Новом Орлеане.

Но, забегаая вперед, заметим, что линия на повсеместные сокращения, намеченная комитетом Данкена, не была всерьез воспринята на дипломатической службе. Не поощрялась она и сменившим лейбористов в 1970 году консервативным правительством.

Реальные потребности дипломатии не вписывались в жесткую схему доклада Данкена. Так, распределение посольств по категориям, принятое на английской дипломатической службе, в середине 70-х годов не соответствовало его рекомендациям. В 1975 году Лондон имел 14 посольств первой категории. В их числе были посольства как рекомендованные в докладе для «зоны сосредоточения» (в Вашингтоне, Париже, Бонне), так и отнесенные к «внешней зоне» (в Москве, Каире, Лагосе)²⁷.

В предложениях комитета четко прослеживалось стремление облегчить положение британской казны за счет дипломатической службы. Так, в них рекомендовалось увеличить число дипломатических представительств по совместительству, сократить транспортные расходы, удлинив сроки работы дипломатов на одном месте.

В начале 70-х годов руководитель отдела стран Центральной Африки Форин оффиса Дж. Уилсон был назначен одновременно чрезвычайным и полномочным послом в Республике Чад. Посол выезжал в Чад лишь для вручения верительных грамот, а повседневные дипломатические контакты с представителями этой страны осуществлялись в Лондоне. Все же столь необычный для современной дипломатической практики способ совмещения постов был, очевидно, связан не столько с желанием сократить расходы на содержание посольства, сколько с происходившей

в те годы в Чаде гражданской войной, делавшей небезопасным пребывание там постоянного посольства.

Противники сокращений периодически напоминали правительству, что доля затрат на содержание дипломатического аппарата в Англии и так относительно невелика. В середине 70-х годов она составляла всего 0,3 процента расходной части государственного бюджета. Затраты на содержание французского дипломатического персонала, для сравнения, были в четыре раза выше²⁸.

Ряд практических рекомендаций комитета Данкена относился к изменению приоритетов в формах дипломатической деятельности, к модификации структуры посольств. В первую очередь рекомендовалось повысить уровень и значение торгово-экономической работы: «Коммерческая работа на дипломатической службе не может иметь абсолютное первенство, поскольку обеспечение безопасности и сохранение мира являются, безусловно, центральной задачей. Но в настоящих условиях будет правильным, если торгово-экономическая работа получит больше средств и внимания, нежели другие участки деятельности»²⁹.

Члены комитета Данкена, разумеется, знали о том, что такая рекомендация ранее выдвигалась комитетом Плуудена. Были они осведомлены и о том, что она в целом последовательно выполнялась. В 1967 году в Форин оффисе был создан отдел по продвижению экспорта. После слияния Форин оффиса с министерством по отношениям с Содружеством из него в МИД почти целиком перешел крупный экономический отдел. Тем не менее комитет Данкена, оценивая формы и эффективность экономической работы, нашел ее недостаточной. При посещении нескольких десятков посольств члены комитета, в частности, обнаружили, что работающие там английские дипломаты не выдвигали предложений по использованию преимуществ, которые получили британские экспортеры в результате девальвации фунта стерлингов. В связи с этим был сделан вывод о недостаточной оперативности работников посольств, занимающихся экономическими вопросами. Возможно, им недоставало и специальных знаний.

Совершенно очевидно, что рекомендации доклада Данкена по дальнейшему развитию экономической работы делались с расчетом на участие английской дипломатии в деятельности «Общего рынка». Именно из этой перспективы исходило и другое предложение — включать в состав центрального аппарата и заграничных представительств

в большей мере, чем это практиковалось ранее, «специалистов по конкретным вопросам»: по торговле, финансам, энергетике, экологии и т. д. Рекомендовалось также, чтобы Форин оффис шире привлекал к работе экспертов из других правительственных учреждений, университетов и научно-исследовательских организаций.

Рекомендации доклада Данкена по переориентации информационно-пропагандистской работы и культурных связей на Западную Европу аналогичным образом были обусловлены предполагавшимся присоединением Великобритании к ЕС.

Разгоревшиеся в английских политических и дипломатических кругах споры, какое из направлений дипломатической деятельности следует считать центральным, наиболее важным, в то время еще имели в основном теоретический характер. Решение возобновить переговоры с Англией было принято «шестеркой» только в самом конце 1969 года. Не было единства по вопросу о вступлении в «Общий рынок» и в правящих кругах страны.

Британской дипломатической службе еще предстояло выиграть битву за вступление в ЕС на приемлемых для Англии условиях, а политическим адвокатам интеграции — убедить в целесообразности этого шага своих оппонентов и британских избирателей.



С конца 50-х годов в британских правящих кругах началась постепенная переоценка утвердившейся в первые послевоенные годы внешнеполитической доктрины. Разработка альтернативных внешнеполитических направлений велась непоследовательно, с оглядкой назад. Все это не могло не отразиться на состоянии и развитии дипломатической службы.

Рекомендации комитетов Плоудена и Данкена, созданных на правительственном уровне с целью найти оптимальные варианты модернизации дипломатических учреждений, видоизменить их организационную структуру и формы деятельности, обновить кадровый состав, в целом несли на себе отпечаток непоследовательности и противоречивости. В первую очередь это объяснялось тем, что они являли собой результат компромисса между различными взглядами на дальнейшие перспективы внешней политики и дипломатии страны.

Все же проведение в жизнь ряда предложений этих докладов ускорило процесс перестройки британских дипломатических институтов, сдвинуло с мертвой точки решение многих организационных и кадровых проблем дипломатической службы. Значительным шагом вперед на пути приведения дипломатического аппарата в соответствие с требованиями времени стало создание лейбористским правительством (в 1968 г.) нового Форин оффиса — министерства иностранных дел и по делам Содружества.

Ряд рекомендаций доклада Данкена, касавшихся зарубежных представительств и предусматривавших в первую очередь увеличение объема и повышение качества торговой-экономической работы, оказался весьма полезным в следующем десятилетии, когда встала задача перестройки внешне-политической деятельности в связи с присоединением Великобритании к Европейскому сообществу.

Реформы в сфере организации внешнеполитической работы в какой-то мере стимулировались и изменениями в политическом мышлении руководящих политических и дипломатических кругов.

При лейбористских правительствах, занявших в международных делах более активную и на ряде направлений конструктивную позицию, международные контакты Лондона стали более интенсивными и разнообразными. Соответственно начала расти роль дипломатии в разработке и проведении внешнеполитического курса; предъявлялись более высокие требования к дипломатическому искусству; повышалось значение дипломатической службы, возрастал ее статус в системе британских политических институтов.

Точка зрения дипломатической службы стала в большей степени учитываться в верхних эшелонах власти. Об этом свидетельствовала, например, подготовленная при участии дипломатов в 1967—1969 годах политическая программа деятельности Великобритании в ЕС. Впоследствии, в 70—80-х годах, ее положения были почти полностью учтены британскими правительствами.

Однако следует отметить, что в середине 60-х годов, то есть в первые годы правления лейбористов, между партийно-политическими руководителями и профессиональным дипломатическим аппаратом не раз возникали разногласия, а порой и конфликты. Однако довольно скоро, к концу десятилетия, согласие между правительством и дипломатической службой было восстановлено.

Со второй половины 60-х годов на дипломатической службе происходила смена поколений. В отставку уходили

многие ветераны профессиональной дипломатии, начавшие карьеру до второй мировой войны — в период, когда могущество Британской империи казалось нерушимым. На высших постах их сменяли дипломаты, пришедшие на службу уже в первые послевоенные годы и сразу же столкнувшиеся с симптомами серьезной эрозии британского влияния в мире. Преобладавшее ранее на службе имперское мышление постепенно уступало место так называемому «европеистскому».

«Европеистские» настроения сочетались с сохранявшейся приверженностью «атлантизму» и стереотипам «холодной войны». Дипломатическая служба в меру своих возможностей пыталась воспрепятствовать включению Британии в начавшийся общеевропейский диалог, развитию взаимовыгодного сотрудничества с СССР и его союзниками. На дипломатах лежит определенная доля ответственности за то, что Англия позднее других ведущих капиталистических государств встала на путь разрядки.

3. ДИПЛОМАТИЧЕСКАЯ СЛУЖБА В 70—80-е годы

ЛИЦОМ К ЕВРОПЕ

На рубеже 60—70-х годов переориентация британской внешней политики и дипломатической деятельности на Западную Европу выходит в ранг приоритетных государственных задач.

К середине 70-х годов более половины из 50 крупнейших английских монополий прочно обосновалось в Западной Европе. За пятнадцать лет, с 1962 по 1977 год, прямые английские капиталовложения в странах ЕС возросли почти в три раза и достигли примерно 21 процента всего инвестированного за рубежом капитала¹.

К тому времени, когда произошло юридическое оформление членства Англии в ЕС, экономическая интеграция стала свершившимся фактом. Доля сообщества в английском внешнеторговом обороте поднялась с 12,75 процента в 1955 году до 42 процентов в 1980-м. Суммарный товарооборот Великобритании со странами ЕС тогда же в пять раз превышал товарооборот с заокеанским партнером².

Новые экономические тенденции были учтены правительством. В Белой книге 1971 года «Соединенное Королевство и Европейское сообщество» вступление в ЕС обосновывалось «преобладающими в мире экономическими условиями». Великобритания не могла позволить себе их игнорировать, поскольку ее собственная экономика «традиционно зависела и продолжает зависеть от торговли с внешним миром»³.

В руководстве победившей на парламентских выборах в июне 1970 года консервативной партии верх взяли давние и активные сторонники интеграции. Французские журналисты величали лидера тори Э. Хита не иначе, как «мистер

Европа», о чем экс-премьер, кстати, не без гордости вспоминает в своих мемуарах.

Была близка к завершению и начавшаяся еще в 60-е годы идейная переориентация в пользу участия в западноевропейской интеграции в среде профессиональных дипломатов. На изменение их взглядов, несомненно, повлияла проинтеграционистская платформа консерваторов — партии, с которой дипломатическая служба связана наиболее прочными узами.

На рубеже 60—70-х годов на дипломатической службе продолжалась смена поколений. В отставку уходили многие дипломаты «традиционной школы», чья карьера начиналась и проходила еще в годы существования Британской колониальной империи. Назначенный в 1969 году новым главой профессиональной дипломатической службы Д. Гринхилл поступил на службу уже в послевоенные годы.

Правительство Э. Хита, идя навстречу настойчивым требованиям влиятельных торгово-промышленных кругов страны, незамедлительно начало искать новые пути соглашения с «шестеркой». Почти все свое внимание оно сосредоточило на переговорах с Францией. Как известно, именно французское вето преграждало Англии путь в ЕС. К переговорам с французской стороной были привлечены лучшие силы британской дипломатии. Э. Хит стремился к созданию «смешанных» переговорных групп, в которых работали бы рука об руку как опытные политики, так и кадровые дипломаты. Впоследствии правительство Э. Хита воспользовалось этим опытом в процессе разработки внешнеполитических решений на уровне кабинета, формируя в нем «смешанные» рабочие группы для проработки целого ряда важных проблем¹.

Англо-французские переговоры проходили в несколько этапов. Ключевой встрече Э. Хита и президента Ж. Помпиду предшествовали продолжавшиеся несколько месяцев конфиденциальные контакты и переговоры английского посла в Париже К. Соумса с генеральным секретарем канцелярии президента М. Жобером. В то же время в согласовании с французскими представителями ряда конкретных вопросов участвовали и старшие сотрудники посольства, непосредственно представлявшие профессиональную дипломатическую службу.

За несколько дней до встречи в верхах в Париж с Британских островов прибыла специальная дипломатическая миссия. Возглавлял ее главный личный секретарь премьер-министра Р. Армстронг, которому помогал полити-

ческий секретарь Хита Д. Хэрд. Оба являются активными сторонниками участия Англии в ЕС*.

21 мая 1971 г. Э. Хит, не скрывая удовлетворения и даже радости, торжественно объявил в Большом зале Елисейского дворца, что принципиальное согласие Франции на присоединение Великобритании к «Общему рынку» наконец получено.

А. Кэмпбелл, работавший в конце 60-х годов советником британского посольства в Париже, вспоминает, что на встрече Хита и Помпиду встал вопрос и о рабочем языке органов «Общего рынка» в случае вступления в него Англии. Хит по совету Соумса успокоил французов, сказав, что все английские дипломаты, занимающиеся делами ЕС, выучат французский язык. Премьер-министр выполнил обещание — знание французского языка стало обязательным требованием для получения английскими дипломатами, специализирующимися по ЕС, высших дипломатических рангов.

После успешного завершения англо-французской встречи переговоры с «шестеркой» пошли быстро и плодотворно. 22 января 1972 г. Э. Хит подписал в Брюсселе договор о присоединении Великобритании к ЕС. В январе 1973 года договор вступил в силу.

Члены правительства тори в довольно патетических выражениях восхваляли успехи своей «европеистской» политики. «Переговоры о вступлении в ЕС — главнейшая задача моего правительства, — говорил Хит на встрече с журналистами в марте 1972 года. — Их успех явился самым значительным событием в истории британской международной политики со времени разгрома гитлеризма».

Британские ученые к факту присоединения Англии к ЕС отнеслись гораздо спокойнее. «Акт о присоединении к сообществу следует рассматривать как дипломатическое и юридическое признание ситуации, реально существовавшей уже давно, но не признанной ни дипломатами, ни политиками. Все, что они сделали, так это привели свои взгляды в соответствие с реальностью»⁵. Такое мнение высказал бывший директор «Чэтем хауза» К. Янгер. Дру-

* При консервативном правительстве, сформированном в 1979 году М. Тэтчер, Р. Армстронг и Д. Хэрд получили повышения. Р. Армстронг был назначен директором Кэбинет оффиса — аппарата кабинета министров, а два года спустя — министром по делам Гражданской службы. Д. Хэрд сначала получил пост государственного министра Форин оффиса, где продолжал заниматься западноевропейскими делами, а затем министра внутренних дел.

гие авторитетные ученые, в их числе профессор Ф. Нортэдж, подчеркивали: решение присоединиться к интеграционным процессам ни в коей мере не может быть отнесено к достижениям британской дипломатии. Оно, по сути дела, носит явно запоздалый характер, не является результатом свободного и продуманного выбора, а «принято лишь потому, что другие альтернативы, на которые прежде ориентировалась британская дипломатия, были перечеркнуты самой жизнью»⁶.

Нортэдж и его коллеги, кроме того, пришли к выводу, что абсолютизация одного внешнеполитического направления, пусть даже на данном этапе и весьма перспективного, в дальнейшем может привести к новым дисбалансам во внешней политике Англии, не менее опасным, чем в 40—50-е годы.

Несмотря на то что документы британской дипломатической службы тех лет в основном еще недоступны для исследователей, есть определенные основания для предположения, что приведенная выше оценка была распространена и среди дипломатов. Так, Дж. Макдермот, около тридцати лет находившийся на дипломатической службе, накануне прихода к власти правительства Э. Хита представил сбалансированную и хорошо аргументированную программу внешнеполитических акций. Он рекомендовал будущему правительству и британской дипломатии не «закрывать на интеграции», «прекратить ссылаться на «железный занавес»... и начать серьезно работать в любой части Европы, где такая возможность представится», пересмотреть свою позицию в НАТО «в сторону поиска договоренностей с государствами Варшавского Договора в интересах развития процесса европейской разрядки». Макдермот советовал также, чтобы послом в Москву был назначен влиятельный политик или дипломат самого высокого ранга, поскольку разумный и перспективный внешнеполитический курс Великобритании непременно должен включать в себя «налаживание дипломатической службой более тесных взаимных контактов с советскими представителями»⁷.

Однако предложения Макдермота не были приняты во внимание ни профессиональным, ни политическим руководством британской дипломатии. Более того, правительство, особенно в 1970—1973 годах, ориентировало дипломатическую службу в совершенно противоположном направлении. И хотя Э. Хит на церемонии подписания договора о присоединении к ЕС в 1972 году подчеркнул,

что «понятие «Европа» не ограничивается только Западной Европой», и заявил в связи с этим, что Англия будет стремиться к улучшению отношений с СССР и европейскими социалистическими странами⁸, практические шаги правительства свидетельствовали об ином.

В обстановке, когда начал набирать обороты процесс общеевропейской разрядки, британская дипломатия провела ряд акций в духе «холодной войны»⁹. В сентябре 1971 года Форин оффис предъявил советскому посольству в Лондоне требование о высылке из Англии 105 советских дипломатических и торговых работников, что само по себе могло рассматриваться как беспрецедентная акция в практике нормальных межгосударственных отношений. «Чрезвычайно грубое обращение» А. Дуглас-Хьюма (он вновь возглавлял Форин оффис) с советскими дипломатами вызвало недоумение даже в консервативно настроенных английских дипломатических кругах. Оно, как отмечал Дж. Макдермот в своей книге, к тому же достигло результатов, прямо противоположных желаемым. Английской дипломатии не удалось сорвать начавшийся процесс подготовки к Совещанию по безопасности и сотрудничеству в Европе. Но она лишилась свободы маневра в отношениях как с СССР, так и с западными государствами, «открыто разоблачив свое более чем прохладное отношение к идее европейской разрядки»¹⁰.

В речи 22 января 1972 г. Э. Хит, стремясь «усыпить бдительность» западноевропейских партнеров, даже не упомянул ни США, ни НАТО. На самом деле стратегический расчет правительства при выработке генеральной линии поведения британской дипломатии в ЕС предусматривал использование «особых отношений» с США и оставшихся связей за пределами Европы для повышения своего влияния в Европейском сообществе.

Лондон намеревался таким образом направлять деятельность сообщества, чтобы она в наибольшей степени соответствовала его экономическим и политическим интересам. С помощью инструментов «Общего рынка» англичане надеялись укрепить свой международные позиции.

Планы правительства получили поддержку у профессиональных дипломатов. Они в основных чертах совпадали с тем, что дипломатическая служба (во всяком случае, ее наиболее многочисленное — консервативное — крыло) предлагала еще во второй половине 60-х годов. Положительное отношение дипломатов к участию Британии в западноевропейских интеграционных процессах объяснялось не в

последнюю очередь соображениями личной выгоды: дипломаты, занимавшиеся интеграцией, имели больше шансов добиться успеха в служебном продвижении. Они все чаще занимали руководящие посты в Форин оффисе и в загранпредставительствах.

Быстро продвигались по службе, например, те, кому довелось участвовать в переговорах с Францией в 1970—1971 годах. Тогдашний посланник в Париже М. Паллисер в 1973 году был назначен на ответственный пост представителя Великобритании при ЕЭС в Брюсселе. А двумя годами позднее его назначили постоянным заместителем министра иностранных дел и одновременно главой профессиональной дипломатической службы. Таким образом, он достиг вершины в карьере английского дипломата. Кстати, Паллисер в 53 года стал самым молодым из всех послевоенных руководителей профессионального дипломатического аппарата. Коллега Паллисера по работе в Париже посланник Д. Голсуорси также вскоре получил повышение — его «наградили» посольством в Мехико.

Дипломаты не без оснований надеялись на то, что начавшийся процесс организационного приспособления английского внешнеполитического механизма к специфике работы в «Общем рынке» позволит им поднять значение и авторитет своей собственной службы. Так, повседневные рабочие контакты между партнерами по ЕС поддерживаются на непрерывной, долговременной основе. В силу этого их осуществление наиболее целесообразно поручить постоянному профессиональному аппарату, не меняющемуся со сменой правительств.

Начиная с 1972—1973 годов профессиональные дипломаты подталкивали правительство к развитию новых форм внешнеполитического сотрудничества в рамках ЕС. Их расчет состоял в том, что это приведет к созданию новых органов сообщества, расширению штатов старых и в результате появятся выгодные для них вакансии. В условиях, когда сохранялась угроза сокращения штатов дипломатических учреждений в соответствии с рекомендациями комитета Данкена, дипломатов весьма обнадежил тот факт, что сразу после подписания договора о присоединении к ЕС правительство объявило дополнительный набор 1,5 тыс. сотрудников на государственную службу. Речь, правда, шла о персонале для нужд министерств торговли, сельского хозяйства и других «внутренних» ведомств, чьи международные контакты со вступлением в сообщество резко расширялись. Однако дипломаты полагали, что эти ведом-

ства, не особенно искушенные в тонкостях политики, вряд ли смогут обойтись без их профессиональных услуг¹¹. Они также исходили из того, что участие английских правительственных делегаций в многочисленных и регулярных встречах представителей государств — членов ЕС на различных уровнях немыслимо без предварительной подготовки этих встреч на уровне профессионального дипломатического аппарата.

Установившаяся с середины 70-х годов система внешнеполитического согласования между членами ЕС оправдала надежды, которые возлагали на нее дипломаты. Именно за ними были монопольно закреплены организационно-техническая подготовка совещаний министров иностранных дел ЕС и отчасти их экспертное обслуживание. «Этим-то в первую очередь и объясняется та готовность, с которой министерства иностранных дел и персоналы посольств пошли на «политическое сотрудничество», ведь оно ослабляло их вполне обоснованные опасения остаться «за бортом» интеграционного развития»¹², — отмечает советский исследователь В. Г. Барановский. Высказанное им суждение подтверждается и практикой британской дипломатии.

Все эти обстоятельства в совокупности предопределили в целом весьма благожелательное отношение профессиональной дипломатической службы к повышению активности Великобритании в ЕС с акцентом на развитии сотрудничества во внешнеполитической сфере. Дипломатам, разумеется, были известны и факторы, которые могли ослабить статус и влияние их ведомства. Так, специализация внешнеполитических связей, характерная для сообщества, включала во внешнеполитическую работу сотни, если не тысячи, сотрудников «внутренних» ведомств, создавая тем самым определенную угрозу для монопольного контроля профессиональной дипломатии над внешнеполитической сферой. При этом ввиду функционального разнообразия деятельности «Общего рынка» Форин оффис, не обладая компетентностью в специальных вопросах, утрачивал полномочия по разработке позиции правительства по большому числу вопросов. Весьма реальной становилась и перспектива насыщения посольств, в первую очередь в западноевропейских государствах, чиновниками из «внутренних» ведомств Уайтхолла¹³.

Однако все это, равно как и передача функций общей координации деятельности Англии в ЕС Кэбинет оффису, не сильно тревожило профессиональных дипломатов. Они рассчитывали на то, что им удастся в конечном счете пос-

тавить эти процессы под свой контроль. Ко времени новой смены правительства (весной 1974 г. его сформировали лейбористы) дипломатическая служба в политическом отношении представляла собой оплот «европеизма» в его правоконсервативном варианте.

После решения лейбористского правительства о проведении национального референдума по вопросу о членстве в ЕС* Форин оффис превратился в главный центр кампании в поддержку интеграции. В его структуре для этих целей была создана специальная оперативная группа, ежедневно разрабатывавшая планы действий.

Ряд крупных дипломатов, незадолго до этого ушедших со службы, участвовали в кампаниях в пользу интеграции. Действующие дипломаты, не имея возможности в силу принятых на дипломатической службе правил открыто выступать с политическими заявлениями, находили косвенные пути. Так, они снабжали более полной информацией сторонника ЕС в лейбористском правительстве Дж. Каллагэна и, наоборот, поставляли скудные и тенденциозно подобранные материалы членам правительства А. Бенну и П. Шору — противникам участия в «Общем рынке»¹⁴.

Приверженцы интеграции старались заручиться и поддержкой Содружества. Его генеральный секретарь А. Смит вспоминает, что накануне референдума через посредство британских дипломатов к нему обратились бывшие члены консервативного кабинета с просьбой поддержать участие Англии в ЕС¹⁵.

Итоги референдума, в ходе которого большинство британцев высказались за членство в ЕС, упрочили позиции «европеистов» на дипломатической службе. Со второй половины 70-х годов активность английской дипломатии в ЕС возрастает. Усиливается и прямое вмешательство профессиональной дипломатии в национальную дискуссию по внешнеполитическим вопросам.

В декабре 1975 года новый глава дипломатической службы М. Паллисер, выступая в Институте международных исследований имени Д. Дэвиса, изложил политическую платформу профессиональной дипломатии. Она в первую очередь предусматривала сочетание активной позиции в ЕС с линией на усиление НАТО, а также меры с целью вернуть Англии руководящие позиции в Содружестве¹⁶.

Британским дипломатам в ЕС действительно удалось

* Референдум был проведен в 1975 году.

перехватить в 70-х годах инициативу у своих партнеров на участке внешнеполитического согласования и политических связей сообщества с «третьими» странами.

В недрах британской дипломатической службы в конце 70-х годов вызревали весьма неординарные идеи. В частности, было выдвинуто предложение создать многонациональный профессиональный секретариат, который осуществлял бы оперативное обслуживание министра иностранных дел одного из государств — членов ЕС, в течение полугода исполняющего обязанности председателя Совета сообщества. Данное предложение было частично реализовано в 1982 году, когда была создана так называемая «тройка». К дипломатическому «штабу» министра, представляющего государство — председателя Совета, подключались дипломатические сотрудники еще двух государств — бывшего и будущего председателей.

Другая необычная идея британской дипломатии — она предусматривала совместную дипломатическую работу партнеров по ЕС в представительствах в «третьих» странах — была опробована в 1977 году в Дели. Тогда к представительству Высокого комиссара Великобритании в Индии было прикомандировано на срок немногим более месяца несколько западногерманских и французских дипломатов.

Органы ЕС, как отмечал позднее генеральный секретарь Комиссии европейских сообществ (КЕС) Э. Ноэль, получили в свое распоряжение первоклассных британских дипломатов, притом, добавим, в немалом числе. Они, в свою очередь, стремились оказать влияние на ориентацию сообщества, с тем чтобы она соответствовала не только целям британского правительства, но и задачам профессиональной дипломатии. В годы правления лейбористского правительства (1974—1979 гг.) они не всегда были идентичными.

Лейбористское правительство стремилось подходить к внешнеполитическому сотрудничеству в ЕС как «к инструменту для достижения успехов в области общеевропейского единства», включая и развитие связей с государствами Восточной Европы¹⁷. Профессиональные дипломаты, напротив, как уже говорилось, руководствовались желанием сблизить политические цели ЕС и НАТО. Именно в этом ключе, к примеру, действовала британская дипломатия во время Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе, применяя не совсем лояльные по отношению к своим политическим руководителям методы действий.

Известно, что профессиональные чиновники решились даже на прямой подлог, с тем чтобы не допустить включения Г. Вильсоном фразы о мирном сосуществовании двух систем в его выступление в Хельсинки. По сведениям Мурхауза, буквально накануне выступления личный секретарь министра иностранных дел Дж. Каллагэна сообщил секретарю премьер-министра Г. Вильсона для передачи ему, что Каллагэн возражает против этой фразы. Вильсон не поверил. И, как оказалось, не напрасно.

Британские дипломаты, долгое время работавшие в значимых по своему политическому весу органах ЕС, начали действовать более автономно в отношении партийно-политических лидеров. Возрастали возможности дипломатической службы тормозить неугодные ей политические мероприятия. Министр иностранных дел в кабинете Дж. Каллагэна Д. Оуэн (1977—1979 гг.) писал позднее, что, руководя Форин оффисом, он столкнулся с наличием там небольшой, но чрезвычайно влиятельной группы дипломатов, которые не только сами поддерживали одностороннюю ориентацию на «Общий рынок», но и стремились всеми доступными им средствами влиять в этом направлении на общественное мнение и руководителей страны. Проблема в том, писал Оуэн, что некоторые «профессионалы из Форин оффиса считают, что именно их взгляды соответствуют высшим национальным интересам и что по этой причине у них имеется особое право и даже обязанность воздействовать на более широкую аудиторию»¹⁸ и даже информировать иностранных представителей о своей особой точке зрения. На его памяти было несколько случаев, когда профессиональные дипломаты через лично знакомых им журналистов организовывали «утечку» информации. В итоге западноевропейские партнеры через «Таймс» или «Дейли телеграф» узнавали о том, что в компетентных кругах Уайтхолла проявляется серьезное беспокойство по поводу точки зрения британского правительства. И соответственно на официальных переговорах с Лондоном они получали возможность занять более твердые позиции¹⁹. А это в определенных ситуациях как раз и было на руку профессиональным дипломатам.

Аналогичного рода свидетельства мы находим в мемуарах старшего политического советника премьер-министров Г. Вильсона и Дж. Каллагэна Б. Донэхью, влиятельного депутата парламента А. Митчелла, многолетнего личного секретаря Г. Вильсона М. Уильямс (позднее леди Фолкендер) и в ряде других источников²⁰.

Леди Фолкендер пишет, что, зная об оппозиции профессиональных дипломатов некоторым направлениям политики правительства, Г. Вильсон и его ближайшие советники вынуждены были соблюдать «повышенную бдительность». Не раз случалось и так, что, стремясь дезориентировать премьер-министра, Форин оффис просто-напросто «забывал» направить ему какую-либо информацию, например о позиции, занятой в ООН британским представителем, о тех или иных переговорах на сессии Генеральной Ассамблеи и т. п.²¹

Во многом по этим причинам Вильсон в 70-х годах, как и десятилетием раньше, укрепил партийно-политическое звено в Форин оффисе, назначив туда четырех государственных министров с довольно большими полномочиями. А сменивший его на посту главы правительства в 1976 году Дж. Каллагэн настаивал на том, чтобы британские делегации на переговорах по целому ряду вопросов, в частности по родезийскому, составлялись исключительно из политических деятелей лейбористской партии²². Правительство, надо полагать, не было уверено в том, что симпатии к режиму апартеида изжиты в среде британской профессиональной дипломатии.

Итак, взаимоотношения профессиональной дипломатической службы и партийно-политических руководителей в 70-е годы, насколько позволяют судить доступные источники, были довольно сложными. С одной стороны, дипломатическая служба, воспользовавшись интенсивным развитием нового направления в международной деятельности Британии, пыталась, и в ряде случаев небезуспешно, увеличить влияние на внешнеполитический процесс и упрочить свои позиции в государственно-политической системе. В этих целях ее руководители начали даже использовать открытую трибуну, что находилось в противоречии с писаными и неписаными правилами поведения профессиональных чиновников. «Немногие в наши дни решатся предположить, что государственная служба свято блюдет политическую нейтральность», — заключала леди Фолкендер, не раз на личном опыте убеждавшаяся в обратном.

С другой стороны, усилилось действие объективных факторов, которые уменьшали влияние дипломатической службы в целом, а также отдельных ее звеньев на формирование и осуществление внешней политики. Дипломатическая служба в 70-х годах оказалась перед серьезной дилеммой: либо кардинально перестраиваться, принимая в собственные ряды специалистов «со стороны» и готовя собствен-

ные кадры, владеющие знаниями в конкретных областях, либо «сохранить лицо», но при этом передать часть своих полномочий, по крайней мере относящихся к деятельности в «Общем рынке», какому-либо другому ведомству или ведомствам.

Решение этой дилеммы определялось во многом в ходе перестроек внешнеполитического механизма, развернутых еще при консервативном правительстве в начале 70-х годов.

ПЕРЕСТРОЙКА ДИПЛОМАТИЧЕСКОЙ СЛУЖБЫ

Присоединение к западноевропейским интеграционным процессам стимулировало осуществление ряда давно назревших реорганизаций английского дипломатического аппарата. Организационное обеспечение деятельности в Европейском сообществе началось за три года до формального присоединения Англии к ЕС.

В 1970 году правительство возложило функции общей координации и контроля за осуществлением английской политики в ЕС на Кэбинет оффис. У дипломатов сразу же возникли опасения, не будут ли ущемлены права их собственного ведомства. Представители правительства объясняли, что их решение вызвано прежде всего спецификой задач, встающих перед английской дипломатией в связи с предстоящим вступлением в ЕС. Участие в деятельности сообщества требует знаний и опыта не только дипломатов, но и сотрудников по крайней мере десятка «внутренних» ведомств Уайтхолла, а также представителей частных компаний и организаций.

В конце 60-х годов выдвигались планы возложить функции по координации на Форин оффис, но они не были приняты. Недавно созданное министерство иностранных дел и по делам Содружества в те годы не вполне соответствовало тем требованиям, которые предъявляло участие в ЕС, хотя процессы обновления в нем уже шли полным ходом. Правительство, вероятно, опасалось и того, что наделение МИД координационными функциями может обострить и без того напряженные отношения между дипломатическим и «внутренними» ведомствами. А это внесло бы ненужные осложнения в проведение единой правительственной линии.

Поначалу у Э. Хита и его коллег по кабинету сохранялись сомнения и по поводу лояльности старших чинов-

ников Форин оффиса в отношении «европеистской» линии правительства. Этим и объясняется то, что в недрах правительственного аппарата был задуман, а затем и подготовлен проект создания нового специального министерства с широким кругом полномочий, подчиненного непосредственно премьер-министру. Предполагалось, что новое ведомство будет контролировать едва ли не всю деятельность Великобритании в ЕС, кроме того, к нему перейдет и значительная часть традиционных функций Форин оффиса*. Но и этот план, довольно долго циркулировавший по Уайтхоллу, был в конечном счете отвергнут.

Правительство, убедившись в том, что дипломатическое ведомство вполне лояльно, на подобные радикальные шаги не решилось. Вместо этого оно предпочло компромиссный вариант — некоторое расширение внешнеполитических прерогатив Кэбинет оффиса — органа, являющегося по своему основному назначению связующим звеном между кабинетом и министерствами.

Заметим, что к началу 70-х годов Кэбинет оффис, по численности сотрудников (около 700 человек) уступавший большинству министерств, по влиянию на правительство превосходил многие из них. Но это касалось в основном экономических и внутривластных вопросов. Лишь в связи со вступлением в ЕС в Кэбинет оффисе были созданы подразделения, непосредственно занимающиеся крупными внешнеполитическими вопросами. К ним в первую очередь относятся «европейская группа» и Центральная группа по расследованию государственной политики (ЦГРГП). От последней исходили в 70-е годы почти все важнейшие рекомендации по модернизации дипломатического аппарата.

Основателем и первым директором группы был барон Н. Ротшильд, поддерживавший тесные личные связи с премьер-министром Э. Хитом. Этот крупный банкир и промышленник работал и в военной разведке (1939—1945 гг.), и в Би-би-си (1952—1956 гг.). Назначение Ротшильда говорило о том, что при планировании и осуществлении своих внешнеполитических мероприятий правительство намеревалось еще больше, чем прежде, учитывать интересы крупного капитала и связанных с ним политических кругов.

С 1974 по 1980 год ЦГРГП руководил экономист-

* Примечательно, что аналогичная идея была выдвинута десятью годами позднее при консервативном правительстве М. Тэтчер.

международник К. Беррил, работавший в разное время консультантом в Международном банке реконструкции и развития и экономическим советником правительств ряда развивающихся стран. Под его руководством в 1977 году был подготовлен новый фундаментальный доклад об организации и деятельности британской дипломатической службы.

В дальнейшем роль ЦГРГП во внешнеполитических делах снизилась. Но при всех конъюнктурных колебаниях оставалось несомненным, что Кэбинет оффис прочно и надолго утвердился в английской внешнеполитической системе как один из органов, занимающихся разработкой и координацией перспективных направлений дипломатической деятельности. Об этом свидетельствует и работа его «европейской группы». По численности штатного персонала она невелика — всего 8 сотрудников к концу 70-х годов, но ее полномочия значительны.

В справке, подготовленной Форин оффисом для палаты общин, перечислены следующие обязанности сотрудников «европейской группы»: подготовка документации для межведомственных совещаний, осуществление на этих совещаниях председательских функций, подготовка информации и рекомендаций для правительства по всем вопросам участия в ЕС¹. За канцелярским языком официальных документов не сразу видится главное. А оно состоит в том, что, по сути дела, «европейская группа» выполняет роль арбитра, решая, какие предложения министерств оставить без внимания, а каким дать ход и предложить их правительству на утверждение.

Пути Кэбинет оффиса и МИД не всегда пересекаются. Но когда это происходит, мнение Кэбинет оффиса может превалировать над точкой зрения внешнеполитического ведомства. Дж. Мурхауз приводит в качестве примера случай, когда один из заместителей министра иностранных дел дал указание английскому послу в Вашингтоне принять решение «сообразно ситуации на месте», а не в соответствии с полученной по этому поводу рекомендацией Кэбинет оффиса. Результат этой инициативы оказался неблагоприятным для Форин оффиса: злополучного заместителя министра «дипломатично попросили уйти», а глава дипломатической службы «удостоился серьезного внушения в соседнем здании», то есть в резиденции правительства на Даунинг-стрит, 10².

На основании одного или даже нескольких случаев неправомерно, разумеется, делать вывод о каком-то анта-

гонизме или соперничестве между Форин оффисом и правительственным секретариатом. Во внешнеполитических отделах Кэбинет оффиса работают те же профессиональные дипломаты, что и в МИД. Но наряду с ними международными делами начали заниматься теперь экономисты, юристы, бизнесмены.

До 1975 года «европейской группой» руководил бывший ответственный сотрудник министерства обороны П. Нэйрн. Его сменил Р. Денмэн из министерства торговли, назначавшийся впоследствии на ответственные посты в аппарат ЕС, в том числе и на пост главы постоянной миссии сообщества в Вашингтоне.

Лет за десять до этого прерогатива Форин оффиса в назначении кадровых дипломатов на международную работу высокого ранга считалась бесспорной. К середине 70-х годов положение, как мы видим, изменилось. В этой ситуации вспышки соперничества неизбежны. Возникающие межведомственные конфликты разрешаются, как правило, путем компромисса: если люди «со стороны» внедряются на дипломатические посты, то соответственно и Форин оффис добивается, чтобы его сотрудникам предоставили равнозначные места в Кэбинет оффисе или других учреждениях. В 1974 году из Форин оффиса, к примеру, в министерство энергетики на должность одного из заместителей министра была переведена Ж. Браун. Она обладала самым высоким дипломатическим рангом среди женщин в центральном дипломатическом ведомстве.

В вопросах назначения на должности, связанные с ЕС, МИД хотя и утратил монополию, но все еще сохранял довольно сильные позиции. Так, Форин оффис выиграл в 1975 году «сражение» за назначение преемника М. Паллисера на пост постоянного представителя Англии в ЕС. На эту должность претендовало несколько ведомств, и в первую очередь министерство торговли. ЕС — объединение в основном торгово-экономическое, а Паллисер — кадровый дипломат, и было бы логичным, исходя из этого, заменить его представителем другого ведомства, что как раз соответствовало бы официально принятой линии на сбалансированное участие различных министерств в деятельности Англии в «Общем рынке». Но все же правительство вновь назначило на этот пост профессионального дипломата — Д. Мэтленда. По своей узкой специализации Мэтленд — арабист. Правительство при этом назначении, видимо, исходило из того, что во внешнеполитической деятельности ЕС большую роль будут играть отношения

со странами Ближнего Востока. Д. Мэтленд к тому же имел опыт работы в международных организациях, представляя в течение ряда лет Великобританию в ООН.

Частичной была и утрата дипломатическим аппаратом функции внешнеполитической координации. Во-первых, она относилась только к деятельности в Европейском сообществе. И, во-вторых, дипломатический аппарат в полной мере сохранил за собой эту функцию за рубежом, где, за исключением, пожалуй, Брюсселя, прерогативы дипломатических представительств и лично британских послов и Высоких комиссаров оставались прежними.

Вступление Англии в ЕС и связанные с ним изменения в руководстве внешней политикой в первой половине 70-х годов ускорили модернизацию аппарата Форин оффиса. При этом руководители дипломатической службы не только не отказывались от своих полномочий, но даже стремились к их расширению. Именно министр иностранных дел несет «всеобъемлющую ответственность за участие Англии в ЕС», утверждалось в официальном документе, представленном МИД в парламент. В качестве доказательств Форин оффис скрупулезно перечислил свои функции, относящиеся к деятельности в ЕС, среди которых отмечались и такие, как «согласование позиций различных министерств», «определение дипломатической тактики в сообществе и обеспечение соответствия линии сообщества внешнеполитическим целям Великобритании», а также «обеспечение соответствия текущих задач долгосрочным внешнеполитическим целям при участии в сообществе»³. Дотошные члены комитета по иностранным делам палаты общин при обсуждении документа сразу же обратили внимание на то, что эти функции, особенно первая, почти идентичны задачам Кэбинет оффиса, перечисленным в другом параграфе. И логично ли, поинтересовался один из них, что Европейским сообществом — организацией главным образом финансово-экономического характера — занимается МИД, а, скажем, не министерство финансов? Представитель Форин оффиса разъяснил, что при перечислении этих функций английского МИД имела в виду лишь «ответственность за повседневную дипломатическую работу», а ни в коей мере не принятие окончательных решений⁴. Последнее — прерогатива вышестоящих инстанций, на которую, по его словам, Форин оффис не претендует. И все же в 70-е годы роль Форин оффиса была значительной как в определении западноевропейской политики Великобритании, так и в ее осуществлении.

Дипломатическая служба выполняла на этом участке большой объем работы.

В 1974 году созданный еще при лейбористском правительстве (в 1967 г.) отдел Форин оффиса по западноевропейской интеграции был разделен на два новых отдела. Одному из них — «внешнему» — был поручен участок взаимоотношений ЕС с «третьими» странами и соответственно разработка и осуществление линии английской дипломатии в этих взаимоотношениях. Другой отдел — «внутренний» — отвечал за отношения государств — членов ЕС между собой. Создание этих отделов и рост численности их персонала происходили на фоне общего сокращения дипломатических штатов. В 70-е годы численность дипломатического аппарата была сокращена примерно на 12 процентов, правда, в основном за счет административно-технических работников⁵.

Степень и формы влияния Форин оффиса на английскую политику в ЕС довольно сложны и многообразны. Дипломаты в целом смирились с тем, что бок о бок с ними стали работать люди «со стороны». Так, к середине 70-х годов более половины сотрудников английского представительства при ЕС в Брюсселе было направлено туда «внутренними» ведомствами. Но, не возражая в принципе против совместной работы со специалистами по тем или иным вопросам, особенно на международных конференциях, дипломатическая служба тем не менее по-прежнему считала, что ключ к успеху на любых переговорах — в руках только у нее одной. «Уровень образования и подготовки дипломатов, их особое политическое чутье... дают им все возможности координировать и даже руководить работой многочисленных экспертов из недипломатической среды, роль которых в международных отношениях возросла»⁶, — отмечал Дж. Макдермот. К сказанному стоит добавить, что профессиональные дипломаты сплоченнее, дисциплинированнее и амбициознее, нежели их коллеги из других государственных ведомств. У них значительно больше неформальных связей и контактов в высоких политических сферах как своей страны, так и ряда иностранных государств. В распоряжении дипломатов — источники информации, не доступные никому другому. У них — право пользоваться собственным шифром, специальными каналами связи, включая в большинстве случаев и радиосвязь. Они имеют особые отношения с военными и разведкой. Наконец, они состоят в тех же самых клубах, что и лидеры британского политического и делово-

го мира. Этот фактор немаловажен, ибо известно, что в Англии до сих пор предварительное согласование важных политических решений происходит именно там, за ленчем или обедом в уютных старинных особняках.

Все это заставляет специалистов даже самого высокого ранга прислушиваться к советам дипломатов и следовать их линии там, где затрагиваются политические вопросы.

Преобладание в профессиональном руководстве Форин оффиса приверженцев интеграции, о чем мы уже писали, стимулировало не только организационные изменения, но также и модернизацию содержания и форм работы дипломатического аппарата.

В 70-х годах в Форин оффисе наблюдался прямо-таки бум, связанный с созданием функциональных отделов, занимающихся международными организациями и специальными вопросами международных отношений, такими как политика в области сырьевых ресурсов, энергетики, трудовых отношений, освоения космоса и т. п. Количество только внешнеэкономических отделов за двадцать лет — с 1957 по 1977 год — увеличилось с 3 до 7. А всего число функциональных отделов в английском МИД к 1980 году достигло 34. Число же территориальных отделов, занимающихся двусторонними отношениями, осталось примерно на прежнем уровне. Их было 20.

Новое руководство дипломатической службы стало благожелательнее относиться к обмену персоналом с «внутренними» ведомствами, к стажировкам там дипломатов. К концу 1979 года 79 кадровых дипломатов работали на временной основе в 16 правительственных учреждениях, из них 14 человек — в Кэбинет оффисе⁷. Некоторые из них назначались на высокие посты. Так, Д. Мэтленд, вернувшись из Брюсселя, стал постоянным заместителем министра энергетики.

Отметим, что дипломатическая служба, принимая в свои ряды людей «со стороны», не допускала их к руководящим постам в Форин оффисе. Штатное расписание предусматривало лишь одну высокую должность для такого рода сотрудников — экономического советника при министре.

В 1979 году в центральном аппарате и за рубежом работали 154 сотрудника из 17 недипломатических учреждений. Но почти все — на временных основаниях в качестве специальных атташе в британских посольствах и консульствах. Под предлогом того, что они подчинены своим ведомствам и выполняют их задания, пришедших «со

стороны» не допускают ни к руководству посольствами, ни к «святая святых» — их политическому отделу. Знатоки «кухни» английских посольств замечают, что специалистов там терпят, но недолюбливают⁸.

В 70-е годы в дипломатических кругах не раз выдвигались предложения организовать обучение самих дипломатов по ряду новых областей международного сотрудничества, а также расширить прием на службу выпускников факультетов с естественно-научным и техническим профилем. Но эти предложения воплощались в жизнь крайне медленно. За пять лет (1967—1972 гг.) на дипломатическую службу было принято всего 6 человек с научно-технической подготовкой. В дальнейшем их число также существенно не возросло.

Участие в «Общем рынке», как и в многосторонней дипломатической работе вообще, предъявляло новые требования к профессиональным дипломатам, к дипломатическому стилю. «Во всех подразделениях МИД, сверху донизу, — отмечал один из крупных политиков консервативной партии Д. Хэрд, — ни один сотрудник не может решать какую-либо проблему или разрабатывать политический курс, не принимая в расчет возможную реакцию на это решение в других западноевропейских столицах»⁹.

От всех дипломатов, где бы они ни работали, начали требовать знания по меньшей мере одного европейского иностранного языка и знакомства с проблемами Западной Европы. В Форин оффисе, как и в ведомствах иностранных дел английских партнеров по ЕС, появились «европейские корреспонденты» — сотрудники, обеспечивающие непрерывный взаимный обмен информацией.

Британские дипломатические учреждения резко расширили объем и качество консультационных услуг британским фирмам, даже опередив в этом, по мнению британских специалистов, своих западноевропейских партнеров. Руководители профессиональной дипломатии наконец сумели должным образом оценить значение торгово-экономических связей в общей структуре британской внешней политики и перспективность этого участка деятельности для самой дипломатической службы. Однако произошло это со значительным опозданием. В то время как в дипломатических учреждениях шли дискуссии о значении торгово-экономической работы, «внутренние» ведомства, а также крупные британские компании создали свой, притом довольно мощный, аппарат международных

связей, который во многих случаях позволял им обходиться своими силами.

Таким образом, дипломаты порой либо оказывались не у дел, либо, чрезмерно увлекшись новыми направлениями работы, уделяли меньше внимания решению других внешнеполитических задач. Особенно сильно это сказалось на дипломатических представительствах в «третьих» странах. Так, в Иране, как свидетельствует британский посол в этой стране в 1974—1979 годах А. Парсонс, «сфокусировав все свое внимание на коммерческой активности, мы (т. е. британские дипломаты. — Авт.) явно пренебрегли изучением иранской политической жизни». Малочисленность политических экспертов в посольстве и слабость, если не сказать отсутствие, сколько-нибудь стабильных контактов с политическими кругами, за исключением разве что окружения самого шаха и тайной полиции, были, по мнению посла, одной из главных причин неспособности посольства дать верную оценку перспективам развернувшегося в стране оппозиционного движения¹⁰.

Ссылаясь на относительно небольшой вклад дипломатической службы в решение экономических проблем страны в связи с участием в ЕС, ряд исследователей, считавших данное участие центральным в британской международной политике, вообще поставили под сомнение полезность в этих условиях «самостоятельного существования дипломатической службы». Такова, к примеру, точка зрения У. Уоллеса и его коллег из Королевского института международных отношений, придерживавшихся крайних «европеистских» взглядов¹¹. На близкой к данной оценке основаны в определенной мере и выводы доклада комитета Беррила (1977 г.), о котором речь впереди.

В самом деле, на некоторых участках международной работы, прежде всего связанных с интеграцией, дипломатическая служба играла второстепенную роль. Значительно возросла роль премьер-министра и Кэбинет оффиса во внешнеполитической работе. В качестве советников главы правительства на важнейших международных встречах начали во все большем числе выступать деятели, не являющиеся профессиональными дипломатами. Форин оффису и посольствам не удалось в целом найти оптимальное сочетание различных форм и методов деятельности.

Эти и многие другие организационные проблемы стояли в повестке дня дипломатической службы. Для их решения лейбористским правительством была учреждена спе-

циальная исследовательская группа под руководством К. Беррилла.

И все же далеко идущий скептицизм ученых-международников в отношении «европеистской» ориентации, вызванный во многом неоправданным преувеличением значения ЕС в британской внешней политике, нельзя признать обоснованным.

Прежде всего ничто не свидетельствовало о том, что британское правительство, присоединившись к сообществу, намеревается отказаться от активной деятельности на других внешнеполитических направлениях. Участие в интеграции мыслилось не как отступление на «вторые роли» в мировой политике, а скорее как средство вновь занять в ней ведущее место. Такой подход всецело разделялся профессиональными дипломатами.

Кроме того, британская дипломатическая служба сумела в целом найти свое место в новой внешнеполитической ситуации, сложившейся в 70-е годы, оперативно освоить адекватные формы и методы работы и принести существенную пользу в реализации тех задач, которые Великобритания решала в ЕС. Именно профессиональная дипломатическая служба обеспечивала активное участие Британии в процессе внешнеполитического согласования в ЕС. На этом направлении англичане сумели достичь наиболее ощутимых результатов в сообществе.

ДОКЛАД БЕРРИЛА

Вступление в «Общий рынок», как никакая другая внешнеполитическая акция, сказалось на жизни страны. С начала 70-х годов в Англии повышается общественный интерес к внешней политике и соответственно к тем, кто ею занимается.

После опубликования в 1969 году доклада комитета Данкена вопросы дальнейших реформ дипломатической службы обсуждаются уже не только в стенах Форин офиса и других правительственных зданий. Они занимают все большее место в парламентских дебатах, на страницах печати, о них дискутируют в партийных кругах и университетских аудиториях.

С приходом к власти в 1974 году лейбористского правительства во главе с Г. Вильсоном требования провести новое всестороннее исследование деятельности дипломатической службы под критическим углом зрения зазвучи-

чали более настойчиво. При этом критика в адрес дипломатов исходила как от левых, так и от правых кругов. Первые требовали продолжить демократизацию службы, с тем чтобы ограничить ее привилегии и уменьшить чрезмерные, с точки зрения критиков, ассигнования на нее, разрушить окружающий дипломатов ореол таинственности.

В прессе периодически публиковались сведения о чрезвычайно высоком жаловании высокопоставленных дипломатов и о сногшибательной стоимости содержания их резиденций за рубежом. Много недоуменных вопросов в палате общин вызвало сообщение министра финансов о том, что содержание посольств в Париже и Бонне обходилось британскому налогоплательщику дороже, чем содержание Букингемского дворца, а содержание посольства в Вашингтоне — дороже, чем содержание всех дворцов и резиденций королевской семьи вместе взятых¹.

На фоне продолжавшегося понижения жизненного уровня англичан и постоянных призывов правительства к экономии в расходах разительным контрастом представлялась роскошь, в которой жили за рубежом руководители английских дипломатических представительств. Так, у английского посла в Вашингтоне насчитывалось 16 человек личного обслуживающего персонала и даже у посла в Буэнос-Айресе — 11 человек. Масштабы и роскошная обстановка дома в Париже, где жил британский посол, — в прошлом дома сестры Наполеона Бонапарта, купленного англичанами еще в 1814 году, — удивили английского социолога Э. Сэмпсона. «Трудно найти кого-нибудь, достаточно большого и уверенного в себе, для жизни в таком доме»², — писал он.

Сообщалось, правда, и о том, что рекомендации комитета Данкена по сокращению расходов на дипломатическую службу выполняются. В 1969—1975 годах было закрыто 25 дипломатических и консульских точек за рубежом³. Дипломатический персонал ряда посольств в развивающихся странах сокращен, как и предлагал комитет Данкена, до 3—5 человек. Но, во-первых, сокращения почти не затронули местного обслуживающего персонала. Так, в английском посольстве в Сомали работали в 1975 году 5 англичан и 18 местных граждан — машинисток, шоферов, поваров, официанток. А во-вторых, и это главное, сокращения провели в дипломатических представительствах, которые и до этого не были велики и куда направляли послов третьей категории. Руководство

же крупными посольствами и представительствами при международных организациях по-прежнему оставалось в руках высшей элиты дипломатической службы или, как ее называли в печати, «мандаринов из Форин оффиса». Бюджетные ассигнования на их деятельность не только не уменьшились, а даже несколько возросли.

Если в 70-х годах, согласно предложениям комитета Данкена и по инициативе руководителей дипломатической службы, начали серьезно пересматриваться организационные формы ее работы, то это едва ли можно было сказать о ее социальном составе. При приеме на службу предпочтение, как и прежде, отдавалось выпускникам элитарных школ и университетов. Число принятых на службу молодых дипломатов с дипломами не Оксфорда и Кембриджа, а других учебных центров, правда, возросло до 47 процентов в 1971 году⁴. Напомним, что в докладе Плоудена сообщалось лишь о 5,3 процента. Однако, как показало время, их карьера проходила менее успешно, нежели у их коллег, учившихся в престижных университетах. Из 26 профессиональных руководителей Форин оффиса в 1976 году 20 человек, то есть почти 80 процентов, в молодости окончили частные школы и вузы, да и впоследствии сохраняли связи с этими учебными заведениями⁵.

В то же время в политических кругах и на самой дипломатической службе возросло влияние сил, выступавших за политическую и экономическую ориентацию преимущественно на Западную Европу и представлявших связанный с западноевропейскими рынками крупный английский капитал и транснациональные корпорации. Они требовали еще более оперативных действий дипломатической службы по защите экономических интересов монополий, повышения ее активности в обострившейся конкурентной борьбе на мировой арене. Высказывались, как уже говорилось, и сомнения относительно способности дипломатической службы в ее традиционном виде защищать в будущем британские интересы.

Доклад комитета Данкена исходил из вероятности вступления Англии в «Общий рынок». Ко второй половине 70-х годов участие Великобритании в ЕС стало уже реальностью. Все чаще высказывались мнения, что новому правительству следует выработать четкий план на будущее, который нацеливал бы дипломатическую службу на реализацию британских интересов в ЕС.

Ряд крупных дипломатов и политических деятелей усматривали главный недостаток британской дипломатии

в том, что она действует, исходя из текущих потребностей, без научно обоснованных целей и перспектив. «С тех пор как Англия лишилась колониальной империи, так и не удалось найти для нее новую международную роль, — писал посол Х. Тревельян в конце 70-х годов. Мы не продвинулись дальше оценок наиболее бросающихся в глаза последствий нашей тяжелой утраты и оплакивания потерянного»⁶.

В этой обстановке лейбористский министр иностранных дел и по делам Содружества Дж. Каллагэн объявил 14 января 1976 г. в палате общин, что Центральной группе по исследованию государственной политики дано поручение подготовить новый доклад о работе дипломатической службы.

Третий по счету за послевоенный период анализ ее деятельности был выполнен в стенах Кэбинет оффиса. Комиссией руководил директор ЦГРГП экономист К. Беррил. В ее состав также были включены три сотрудника кадровых служб Форин оффиса, министерства обороны и министерства по делам заморских территорий, два научных эксперта из Лондонской школы экономики (социолог и экономист), а также представитель одной из частных компаний. Члены комиссии посетили 44 английских дипломатических и консульских представительства в 27 государствах. Через пятнадцать месяцев, в августе 1977 года, доклад комиссии, получивший известность как доклад Беррила, был опубликован.

Комиссия Беррила поставила перед собой более фундаментальные задачи, нежели комитеты Плоудена и Данкена. «Нами рассматриваются, — говорилось в докладе комиссии, — все аспекты деятельности заграничных представительств, включая политическую, экономическую, торговую, консульскую, иммиграционную работу, военную деятельность, вопросы оказания помощи иностранным государствам, распространение информации и культурные связи»⁷. В сфере внимания находилась деятельность не только кадровых дипломатов, но и представителей других ведомств, которые участвуют в оперативной работе по линии Форин оффиса и дипломатических представительств.

Принципиальная оценка задач и возможностей дипломатической службы прямо связывалась с состоянием экономики Великобритании. В докладе констатировалось, что в течение последних 25 лет «происходило уменьшение экономической и военной мощи Соединенного Королевства относительно других стран»⁸. Более того, указывалось, что

и в перспективе, по меньшей мере до 1990 года, Великобритания не сможет вернуть утраченные ею позиции.

Подчеркивая наличие «императивной взаимосвязи» между неустойчивым внутренним, в первую очередь экономическим, положением страны и ее международным статусом, авторы доклада писали: «Возможности Соединенного Королевства оказывать воздействие на события в мире соответственно резко уменьшились. За счет дипломатической активности данное положение поправить практически невозможно». Исходя из этого соображения, в докладе рекомендовалось существенно сократить все виды дипломатической работы, за исключением внешнеэкономической.

Среди региональных направлений безусловное предпочтение отдавалось участию в ЕС. «Если Соединенное Королевство стремится к сохранению своего влияния в мире, то оно сможет добиться этого, только влияя на политику, формируемую Европейским сообществом в целом»⁹.

В докладе, претендовавшем на универсальный анализ состояния дел в британской дипломатии, говорилось, разумеется, и о многом другом: об отношениях между развитыми и развивающимися странами как новом поле приложения сил английской внешней политики, о возрастании значения многосторонней дипломатии, в особенности работы в международных экономических организациях, о пропаганде и «культурной дипломатии». Однако достижения на этих и всех других участках дипломатической деятельности настойчиво связывались авторами с прогрессом на западноевропейском направлении и с возможностями дипломатической службы содействовать успехам английских монополий на внешних рынках.

В соответствии с принципиальными предложениями в докладе давались конкретные рекомендации по улучшению работы дипломатической службы. Из них наиболее радикальными были рекомендации закрыть 55 (!) дипломатических и консульских представительств за рубежом, упразднить политические отделы посольств, слив их с другими отделами.

Последнее предложение основывалось на сравнении международной ситуации, в которой действовали британские посольства сразу после окончания второй мировой войны и в 70-е годы. Тогда, как говорится в докладе, «едва ли существовала какая-либо международная проблема, в решении которой не участвовало бы Соединенное Королевство». Теперь же «Великобритания в состоянии влиять на

результаты решений относительно немногих политических ситуаций»¹⁰.

В соответствии с этим комиссия Беррила предлагала также уменьшить численность персонала, занимающегося вопросами оказания военной и экономической помощи, сократить международную деятельность Би-би-си, полностью упразднить Британский совет — учреждение, занимающееся под руководством Форин оффиса культурным обменом с иностранными государствами. А на более отдаленное будущее комиссия планировала ликвидацию организационной самостоятельности дипломатической службы путем ее объединения с Гражданской службой*.

В основе столь далеко идущих предложений была явная переоценка степени влияния участия в ЕС на работу дипломатического аппарата. Абсолютизация в докладе Беррила значения западноевропейской интеграции для Англии была в основном результатом влияния «европеистов» в правительственном секретариате и в руководстве Форин оффиса. Оно было столь значительным, что составители доклада сумели каким-то образом «не заметить» ни отрицательных сторон участия в ЕС, ни ряда новых внешнеполитических направлений, уже получивших определенное развитие при тогдашнем лейбористском правительстве. Так, в докладе ничего не говорилось о роли английской дипломатии в развитии процесса общеевропейского сотрудничества. А между тем не кто иной, как глава Форин оффиса Дж. Каллагэн, охарактеризовал подписание Заключительного акта в Хельсинки как «исторический момент», признав тем самым его важность и для своей страны¹¹. Доклад обходит также молчанием новые формы деятельности британской дипломатической службы, связанные с начавшимся в то время англо-советским политическим диалогом, в частности проведение регулярных консультаций представителей МИД СССР и Форин оффиса.

Односторонняя ориентация доклада Беррила на обеспечение интересов британских предпринимателей в Западной Европе, не подкрепленные вескими аргументами призывы к сокращению дипломатической деятельности и даже к ликвидации самостоятельности самой дипломатической службы сразу же вызвали его острую критику. Не согласились с рядом положений доклада даже те круги, чьи интересы отстаивала комиссия Беррила. Так, Конфедерация

* Гражданская служба включает в себя кадровый персонал всех государственных учреждений (кроме дипломатических).

британской промышленности заявила, что в докладе преуменьшены возможности дипломатического аппарата, искусство дипломатов, их умение защищать военно-политические и экономические позиции страны¹².

Еще во время работы комиссии в ее адрес была направлена записка Королевской ассоциации Содружества, объединяющей в своих рядах немало бывших крупных дипломатов. В ней, среди прочего, говорилось: «Несмотря на фундаментальные изменения в мировом соотношении сил, Британия все еще сохраняет возможности оказывать эффективное влияние на каждом континенте и на всех океанах». Инструментом такого влияния является «партнерство со странами Содружества»¹³. Авторы документа предостерегали английскую дипломатию от односторонней ориентации на Западную Европу и от неоправданных сокращений дипломатического аппарата в странах «третьего мира».

Неверно было бы рассматривать эту рекомендацию как рецидив имперского мышления. Скорее она отражала возрастание разочарования в результатах первых лет участия Англии в интеграции, причем особенно неутешительными оказались эти итоги для британской экономики. Экономический кризис 1974—1975 годов, к примеру, затронул английскую экономику сильнее, чем экономику партнеров по сообществу. В частности, более высоким был рост инфляции, сопровождавший кризис. Увеличился с 600 млн. в 1972 году до 2,5 млрд. ф. ст. в 1975 году дефицит в торговле Англии с другими членами «Общего рынка»¹⁴.

Обоснованные возражения против ряда главных идей доклада содержались в представленных в парламент Форин оффисом сводной справке и других материалах. В научной литературе было высказано аргументированное мнение, что, судя по всему, английский МИД проделал параллельно с комиссией Беррила свой собственный анализ проблем дипломатической службы¹⁵.

Не оспаривая тезиса Беррила об относительном снижении экономического потенциала страны как отправной точке анализа, Форин оффис, однако, приходит к совершенно противоположному выводу. Он считает, что такое снижение требует не свертывания дипломатической активности, а, напротив, ее увеличения в самом широком диапазоне. Дипломаты ссылаются на то, что основные экономические конкуренты Великобритании — Франция, ФРГ и Япония — «предпринимают существенные усилия по ак-

тивизации деятельности своих зарубежных дипломатических представительств»¹⁶.

Как и следовало ожидать, МИД выступил против предложений о сокращении заграничных дипломатических постов и численности персонала за рубежом. Сообщалось, что в 1966—1978 годах дипломатические штаты уже были сокращены на 15 процентов, в то время как объем работы не уменьшился, а на некоторых участках даже возрос. Особенно радикально — наполовину — были урезаны вакансии штатного дипломатического персонала, занимающегося информационно-культурной работой. По сведениям Форин оффиса, 70 процентов этой важной для страны деятельности в конце 70-х годов обеспечивалось дипломатической службой¹⁷. МИД в связи с этим напомнил, что информационная работа английских посольств в значительной мере ориентирована на рекламирование достижений и новинок британской индустрии и в конечном счете на содействие развитию экспорта страны. А это комиссия Беррила как раз и относит к числу первостепенных задач дипломатической службы.

Различные точки зрения как по вопросу определения перспективных направлений развития британской дипломатии, так и по организации дипломатической службы обнаружились в ходе обсуждения доклада Беррила в подкомитете по обороне и внешней политике бюджетного комитета палаты общин. Депутаты парламента не могли не учитывать мнения влиятельных финансово-экономических и политических групп, по-прежнему придерживавшихся глобальной ориентации и по этой причине несогласных с чрезвычайно сильным западноевропейским «уклоном» в докладе Беррила. В не меньшей степени на исход парламентских дебатов влияло и давление со стороны профессиональных дипломатических кадров, отстаивавших не только свое политическое кредо, но и ведомственные интересы.

На парламентских слушаниях с резкой критикой основных положений и рекомендаций доклада Беррила выступили, в частности, М. Стюарт, А. Дуглас-Хьюм, Дж. Браун¹⁸, в разное время возглавлявшие Форин оффис.

Подкомитет палаты общин согласился с основной теоретической посылкой доклада, что Великобритания «в настоящее время занимает положение, соизмеримое с положением трех других крупных государств — членов ЕС, и будет сохранять это положение еще лет десять — пятнадцать. Однако парламентарии, как и правительство в опубликованной вскоре Белой книге, отвергли элементы,

по их определению, «пораженчества» комиссии Беррила. «Ее наиболее серьезная ошибка, — говорилось в парламентском отчете, — состоит в принципиально неверном толковании природы мощи и международного влияния государства».

В отличие от доклада Беррила, связывавшего международный авторитет страны почти исключительно с состоянием ее экономики, парламентарии подчеркивали другую мысль: «Британские «активы» за рубежом далеко не исчерпываются военной силой и экономической мощью. Они включают общность исторических судеб с десятками стран мира, мировую распространенность английского языка, выгодное географическое положение, привлекательность идеологии и культуры и не в последнюю очередь первоклассную дипломатическую службу. Все эти факторы при определенных условиях повышают возможности Великобритании оказывать воздействие на мировые события»¹⁹.

Данная точка зрения была близка к мнению профессионального дипломатического аппарата. Его тогдашний руководитель М. Паллисер заявил на парламентских слушаниях, что ввиду ослабления международных позиций Великобритании дипломатам приходится использовать все имеющиеся у страны «выигрышные карты»²⁰. Ранее, в 1975 году, выступая в Институте имени Д. Дэвиса, М. Паллисер перечислил британские «козыри»: ряд позитивных экономических показателей, в частности рост валютных поступлений от «невидимого» экспорта (т. е. экспорта капитала), военно-политические факторы (прежде всего участие в НАТО), политические преимущества (постоянное членство в Совете Безопасности ООН, «особая ответственность в германском вопросе», ведущая роль, которую Англия предполагает сохранить в Содружестве) и, наконец, присоединение к ЕС. При этом Паллисер выступил с более оптимистичным прогнозом на будущее, нежели правительство и парламент, не говоря уж о комиссии Беррила. «Нет серьезных оснований, — говорил он, — выстраивать наш внешнеполитический курс на недоказанном предположении, что наши скромные в сравнении с другими развитыми индустриальными государствами показатели экономического развития сохранятся и в 80—90-х годах. И, во всяком случае, даже самые пессимистичные оценки не могут служить основанием для пораженчества»²¹.

Один из асов британской профессиональной диплома-

тии Х. Тревельян (ранее посол в Египте, Иране, СССР) примерно в то же время выступил на страницах журнала «Интернэшнл афферс» с комплексом предложений, расходящихся с постулатами доклада Беррила. Он рекомендовал правительству приложить все силы, чтобы убедить британских партнеров по ЕС в необходимости установления «коллективных особых отношений» сообщества с США. А профессиональным дипломатам следовало бы повсеместно содействовать практической реализации этой идеи. Ввиду существования «особых» англо-американских отношений роль Великобритании в контактах ЕС с США неизбежно будет центральной, что выведет ее, несмотря на экономическую слабость, в лидеры сообщества²².

Аналогичную линию, по существу, рекомендовали авторы составленного профессиональным аппаратом Форин оффиса доклада о британской политике в ООН. В этой организации, говорится в документе, «следует без колебаний использовать имеющиеся у нас в силу одновременного членства в ЕС и в Содружестве козыри... например, способность оказывать самые разнообразные посреднические услуги, и тем самым поднимать свой международный авторитет»²³.

Примерно по тем же мотивам отклонялись рекомендации доклада Беррила о радикальном свертывании деятельности в сфере «культурной дипломатии». В направленной в парламент записке Ассоциации Ближнего Востока, членами которой являлись 450 британских фирм, говорилось, что благодаря Британскому совету удавалось сохранять связи с арабскими странами, выгодные для английского бизнеса, даже в самые трудные времена²⁴. По мнению деловых кругов, вывод доклада Беррила о том, что «культурная дипломатия» не может существенно помогать решению экономических проблем Англии, ошибочен.

Правительство, одоблив, правда, в самом общем виде основные положения доклада в ходе его обсуждения в парламенте в конце 1977 — начале 1978 года, не спешило, однако, с претворением в жизнь его рекомендаций.

К тому времени в стране назревала новая политическая ситуация. К руководству партией тори пришла новая группировка во главе с М. Тэтчер. Представители этого так называемого неоконсервативного крыла в партии заявляли, что в случае прихода к власти ими будет произведена переоценка всей послевоенной социально-экономической и внешнеполитической стратегии.

Обострилась борьба по внешнеполитическим вопросам

и в рядах лейбористской партии. Ее рядовые члены и значительная часть профсоюзов не только сомневались в правильности тактики руководства партии в ЕС, но и во все большей степени выступали в принципе против участия страны в западноевропейской интеграции.

Доклад Беррила появился на свет в период начала процесса очередной «смены вех» в идейно-политической ориентации британской буржуазии и ее политических лидеров. Поэтому руководящими британскими кругами не был принят вывод комиссии Беррила об экономической и политической слабости Великобритании как о долгосрочном факторе.

С точкой зрения этих сил не могло не считаться и лейбористское правительство. Министр иностранных дел Д. Оуэн еще в июне 1977 года говорил в палате общин о том, что британская внешняя политика «зашла, возможно, чересчур далеко» в своей ориентации на Западную Европу. Во время конференции глав правительств Содружества его «поразило число делегатов, которые просили нас (т. е. англичан. — *Авт.*) не забывать о наших весьма значительных торговых интересах во всех частях света». Оуэн призвал дипломатическую службу учитывать эти интересы и заниматься всеми без исключения аспектами торговой и политической деятельности Британии во всех странах мира²⁵.

В такой обстановке, сложность которой усугублялась предстоящими выборами в парламент, лейбористское правительство в опубликованной им в августе 1978 года Белой книге подвергло существенным коррективам ряд положений доклада Беррила и отмежевалось от категорической приверженности его авторов участию Англии в ЕС.

Белая книга исходила из того, что «сегодня, как и в предшествующие столетия, британские интересы остаются глобальными»²⁶. К основным внешнеполитическим задачам, определенным в докладе Беррила, была добавлена помощь развивающимся странам как важный фактор успешного осуществления дипломатической линии в целом.

Соглашаясь в принципе с линией доклада на усиление экономической работы в Форин оффисе и посольствах, правительство вместе с тем рекомендовало активно развивать и другие формы дипломатической работы: политическую, информационно-пропагандистскую, культурную. Соответственно оно выступило против дальнейшего сокращения числа дипломатических представительств.

В документе отклонялось высказанное в докладе

Беррилла предложение об объединении в будущем дипломатической и Гражданской служб в единую государственную административную систему. Однако эта идея, пусть и не принятая правительством, столь сильно встревожила профессиональных руководителей Форин оффиса, что они в целях страховки решили спешно принять собственную, рассчитанную на пятилетие программу сотрудничества и кадрового обмена с «внутренними» правительственными ведомствами. Забегая вперед, скажем, что перевод сотрудников различных правительственных учреждений на работу в Форин оффис (на уровень третьих секретарей и выше) и дипломатические представительства начал планомерно осуществляться с мая 1979 года. В 1979—1982 годах, то есть за четыре года, было переведено 167 человек, что составило 6,8 процента всего персонала дипломатической службы соответствующих рангов. Тем не менее они не получили статуса, полностью адекватного статусу профессиональных дипломатов.

Лейбористское правительство в целом признало справедливым замечание комиссии Беррилла о том, что работа Форин оффиса окружена излишней секретностью. В июне 1978 года британский МИД начал печатать, хотя и весьма скромным тиражом, серию «Документы внешней политики»*, в которых высказывалась точка зрения Форин оффиса на те или иные актуальные международные вопросы.

В апреле 1977 года распоряжением Д. Оуэна был упразднен информационно-исследовательский отдел Форин оффиса, в течение двадцати лет распространявший пропагандистские материалы антикоммунистического характера в Англии и за рубежом. Эту меру, несомненно, можно считать вкладом лейбористского правительства в приведение дипломатического аппарата в соответствие с международными реальностями.

Белая книга, исправив явные перегибы доклада Беррилла, представила в целом более сбалансированный анализ. Но ни тот, ни другой документ, по существу, не внес ничего принципиально нового в организацию и деятельность британской дипломатической службы.

В результате поражения лейбористов на выборах и прихода к власти в мае 1979 года консервативного правительства во главе с М. Тэтчер было приостановлено рассмотрение парламентом рекомендаций доклада Беррилла

* При консервативном правительстве издание было прекращено.

и Белой книги. Едва ли не единственным практическим итогом появления этих документов стала развернувшаяся в стране накануне выборов и сразу после них дискуссия о целях английской внешней политики, о формах и методах деятельности дипломатической службы.

* * *

К концу 70-х годов в основном завершился очередной этап политической и административной эволюции британской дипломатической службы. К тому времени вполне определились принципиальные особенности линии поведения британских дипломатов в Европейском сообществе.

Ведущие позиции на дипломатической службе заняли сторонники ориентации на западноевропейский «центр силы», но при неперенном сохранении Западной Европой тесных «межатлантических» связей. Определилась также специализация британских дипломатов в ЕС по западноевропейской внешнеполитической координации и политическим связям с «третьими» странами.

ДИПЛОМАТИЧЕСКАЯ СЛУЖБА ПРИ ПРАВИТЕЛЬСТВЕ М. ТЭТЧЕР

Правительство М. Тэтчер, в принципе сохранив без изменений основные контуры внешнеполитической стратегии 70-х годов, поставило перед британской дипломатией задачу не только прекратить отступление на международной арене, но и расширить сферы британского влияния; продвигая вперед британские интересы, действовать жестко, напористо, энергично¹.

Правительству правых тори путем проведения комплекса мероприятий в рамках так называемой «монетаристской» экономической доктрины, сокращения некоторых расходных статей бюджета, а также в силу ряда благоприятных внутренних и международных обстоятельств удалось стабилизировать экономическую ситуацию. Уже в 1980 году был ликвидирован дефицит платежного баланса. В 1983 году Великобритания практически впервые за двадцать лет (исключением был лишь 1973 г.) перегнала Францию по темпам роста валового национального продукта, а в 1986—1987 годах вошла в число западноевропейских экономических лидеров².

«Экономические успехи, — отмечала на ежегодной конференции консервативной партии в октябре 1987 года М. Тэтчер, — позволили Британии играть более значительную роль в мировых делах». Английские монополии, вышедшие к середине 80-х годов на второе место в мире по объему инвестированного за границей капитала, поддерживали правительство, провозгласившее линию на возрождение былого имперского величия. Такой курс был с одобрением встречен и британской дипломатической службой.

Совершив в декабре 1979 года визит в Вашингтон, британский премьер-министр объявила о намерении правительства принять комплекс военно-политических мер, направленных на укрепление сотрудничества с заокеанским партнером. В выступлениях членов правительства и в английских дипломатических документах для обозначения характера отношений с США вновь, как и в 40-е годы, начинает применяться слово «союз».

На рубеже 70—80-х годов Лондон оказал энергичную поддержку предложениям Вашингтона по модернизации ракетно-ядерного арсенала в Западной Европе, безоговорочно поддержал позицию американской администрации по Ирану и Афганистану. В марте 1982 года в результате обмена посланиями между М. Тэтчер и Р. Рейганом была оформлена покупка у США ракет «Трайдент-2», которые планируется разместить в 90-х годах на британских подводных лодках вместо устаревшей модели. Данное соглашение, по словам тогдашнего английского министра обороны Д. Нотта, явилось «еще одним свидетельством тесного сотрудничества между обеими странами».

В тот же период англичане заняли более твердую позицию в ЕС. Партнерам было предъявлено требование, притом в решительной форме, о перераспределении части бюджетных средств сообщества в пользу Великобритании.

Все это соответствовало политической ориентации большинства профессиональных дипломатов. При всей готовности дипломатической службы проявлять гибкость в подходах к отдельным вопросам она «ни при каких условиях не готова принять такие шаги, как выход из ЕС и НАТО, одностороннее разоружение»³. А это, как отмечал в частном интервью А. Экланд, возглавлявший дипслужбу в 1982—1986 годах, те позиции, отход от которых недопустим для консервативного правительства.

Декларированный им курс на повышение роли Англии в международных делах неизбежно предполагал расшире-

ние диапазона дипломатической работы, что также совпадало с желаниями дипломатов. По их мнению, в начавшемся с 60-х годов процессе перестройки дипломатической службы «англичане зашли слишком далеко». Руководители страны ранее исходили, как писал в 1981 году посланник британского посольства в Бонне П. Энвин (впоследствии посол в Венгрии), из «ошибочной и неоправданной недооценки мощи и международного влияния Великобритании»⁴.

В 1979 году, оставляя пост британского посла в Париже, Н. Гендерсон в письме британскому министру иностранных дел рекомендовал придерживаться более твердой политической линии, которая основывалась бы на стремлении мобилизовать «волю нации» с целью значительного повышения международного престижа Великобритании⁵.

Дипломаты рассчитывали, что ориентация правительства на проведение активной внешней политики поднимет роль и общественно-политический престиж дипломатии и соответственно дипломатической службы.

Среди дипломатов было распространено мнение, что новое правительство окончательно «похоронит» столь ненавистный им доклад Беррила. И, значит, будут приостановлены организационно-административные преобразования, увольнения и сокращение штатов, уменьшатся интенсивность и острота нападок на дипломатов в печати и парламенте. Некоторые из них связывали с консервативным правительством и более далеко идущие планы, требуя возрождения на службе порядков, свойственных имперской эпохе. Речь шла об укреплении ее корпоративно-элитарного духа, восстановлении некогда чрезвычайно высокого статуса послов и удлинении сроков их работы за границей, предоставлении профессиональным дипломатам права на решающее участие во всех внешнеполитических мероприятиях правительства⁶.

Однако большинству надежд профессиональной дипломатии не суждено было сбыться. Несмотря на идейно-политическую близость главы правительства и дипломатических чиновников, отношения между ними складывались непросто. Дипломатам пришелся не по вкусу стиль «личной дипломатии» премьер-министра, особенно такие его черты, как резкость, прямолинейность, склонность оказывать прямой нажим на партнеров по переговорам, предъявлять им чрезмерные требования. Именно такой тактики придерживалась М. Тэтчер на совещаниях глав государств и правительств Европейского сообщества. Дипломаты

опасались, что, отстаивая едва ли не в ультимативной форме британские финансово-экономические интересы в этом объединении, премьер-министр может поставить под угрозу достижение договоренностей на других участках сотрудничества, в первую очередь во внешнеполитической сфере. А последней они по-прежнему придавали перво-степенное значение⁷.

Известно, что по совету профессиональных дипломатов глава Форин оффиса лорд Каррингтон в ноябре 1980 года выдвинул предложение о создании в рамках ЕС постоянного дипломатического аппарата со штатом опытных профессиональных сотрудников из ведомств иностранных дел государств — членов сообщества. Через год на лондонской сессии Совета министров ЕС был принят конкретный план совместной работы дипломатов из нескольких государств «в единой команде» с дипломатами государства, исполняющего обязанности председателя сообщества.

Тогда же британским дипломатам фактически удалось поднять в деятельности ЕС статус внешнеполитического сотрудничества, не предусмотренного Римским договором. «Совет признает, — отмечалось в коммюнике лондонской встречи, — важность развития политических связей наряду с укреплением экономической интеграции». А через несколько лет принципы и формы внешнеполитического сотрудничества были закреплены и юридически — в «Едином европейском акте», принятом в декабре 1985 года и вступившем в силу в июле 1987 года. Этот документ, помимо прочего, предусматривал выработку единой позиции и взаимное политическое согласование линии стран — членов ЕС в международных организациях и на международных конференциях, согласование дипломатической тактики в отношении «третьих» стран и региональных группировок, создание многонационального исполнительного секретариата в Брюсселе и т. п.

Форин оффис к тому времени уже более десяти лет занимался решением многих крупных международных проблем, в том числе в рамках ООН и Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе, фактически опираясь на систему западноевропейской внешнеполитической координации. Последняя, по мнению британского исследователя из «Чэтем хауза» М. Кларка, к концу 70-х годов стала рассматриваться на британской дипломатической службе в качестве «главного инструмента внешнеполитической деятельности»⁸. С принятием «Единого европей-

ского акта» эта практика обрела твердый правовой фундамент.

Таким образом, британской дипломатии на данном участке деятельности удалось добиться существенных результатов. В создаваемом при ее активном участии механизме западноевропейской коллективной дипломатии британская дипломатическая служба «стремится сохранить свои лидирующие позиции и использовать коллективный вес сообщества для решения своих собственных задач», делает обоснованный вывод британский исследователь из Лондонской школы экономики К. Хилл⁹.

Эта позиция дипломатического аппарата нашла поддержку всех трех политических руководителей Форин оффиса: лорда Каррингтона (1979—1982 гг.), Ф. Пима (1982 г.) и Дж. Хау (1983—1989 гг.). Ф. Пим даже высказывал сожаление в связи с тем, что британская дипломатия упустила время, не участвуя в ЕС с самого начала¹⁰. А Дж. Хау в своем первом программном выступлении в «Чэтем хаузе» после назначения в Форин оффис (4 ноября 1983 г.) высказался за максимально тесное внешнеполитическое согласование в ЕС как единственно реальную возможность, которая может позволить Западной Европе и, разумеется, Великобритании «оказывать реальное воздействие на ход мировых событий».

Все они, равно как и профессиональный аппарат, «были раздражены подходом М. Тэтчер к европейским делам»¹¹, опасаясь, что чрезмерно жесткая позиция премьер-министра по бюджету ЕС, по «единой сельскохозяйственной политике» и ряду других вопросов может нанести ущерб внешнеполитическому сотрудничеству.

Заметим, однако, что в принципиальном отношении позиции Тэтчер и ее коллег в правительстве, с одной стороны, и дипломатического аппарата, с другой, в отношении ЕС весьма близки. И те, и другие считают «Общий рынок» и сотрудничество с США в рамках НАТО двумя главными «опорами» британской международной политики. Однако Форин оффис в сравнительной оценке приоритетного значения этих «опор» делает акцент на самостоятельной и ведущей роли западноевропейского объединения, а правительство отдает предпочтение «межатлантическим» связям. Отсюда и различия в тактике — премьер-министр охотнее идет на уступки Соединенным Штатам, но мало предрасположена к компромиссам в диалоге с западноевропейскими партнерами. Дипломатический аппарат в целом стремится сохранить большой баланс.

Различия в тактике на этом участке были временами весьма ощутимыми, но все же ни разу не выходили за рамки, допустимые в британском внешнеполитическом процессе. Нормальный его ход был нарушен, когда не только обнаружились различия в тактике, но и проявился прямо противоположный подход к методам решения ряда международных вопросов. Это произошло во время и после «фолклендского кризиса».

Британская дипломатия начиная с 60-х годов в своей оценке перспектив решения англо-аргентинского спора о суверенитете над территорией Фолклендских (Мальвинских) островов последовательно исходила (об этом свидетельствуют документы), во-первых, из того, что в перспективе Великобритании придется отказаться от полного суверенитета над данной территорией, и, во-вторых, из необходимости урегулирования конфликта исключительно дипломатическим путем.

Форин оффис и британское посольство в Буэнос-Айресе, как убедительно показывают британские исследователи, в 1977—1982 годах неоднократно информировали правительство о том, что аргентинская сторона недовольна затягиванием переговоров и может попытаться решить вопрос в свою пользу силой. Посольство указывало даже срок — до конца 1982 года¹². В этих условиях Англии было необходимо либо пойти на существенные уступки, либо укрепить положение островов в военном отношении.

Государственный министр Форин оффиса Н. Ридли, побывавший на Фолклендах, 30 июня 1981 г. говорил на одном из ключевых правительственных совещаний, представляя точку зрения Форин оффиса, что единственно возможным решением в складывавшейся ситуации могло быть достижение компромиссной договоренности с Аргентиной. Эта договоренность предусматривала бы отказ от британского суверенитета над островами и одновременную передачу их в аренду Великобритании. Оба правительства подписали бы соглашение о развитии экономического и других форм сотрудничества.

О наличии различных точек зрения в правительственных кругах и о специфике позиции дипломатического ведомства стало известно после расследования причин «фолклендского кризиса» комитетом лорда Фрэнкса¹³. Правительство отклонило рекомендацию Н. Ридли и, следовательно, фактически отвергло вариант дипломатического решения вопроса. В этих условиях и был высажен аргентинский десант на островах, после чего Лондон

принял решение применить массированную военную силу для освобождения островов (март — апрель 1982 г.).

Одновременно началась интенсивная кампания нападок на профессиональную дипломатическую службу. В близких к правому крылу партии тори «Дейли телеграф» и «Таймс» периодически публиковались статьи и подборки писем с упреками в адрес дипломатической службы, обвинениями ее в инертности, в неумении анализировать события, в слабой подготовке кадров. Писалось о том, что премьер-министр «напрасно передоверила» внешнюю политику Каррингтону, который якобы пошел на поводу у профессиональных дипломатов¹⁴.

5 апреля 1982 г. лорд Каррингтон и два других политических руководителя английского МИД подали в отставку, которая была принята главой кабинета. Новым министром иностранных дел М. Тэтчер назначила Ф. Пима, известного в качестве ее верного сторонника. Однако «смена власти» в Форин оффисе не помогла наладить необходимое взаимопонимание между дипломатическим аппаратом и главой правительства.

Форин оффис, как показали парламентские дебаты во время фолклендских событий, продолжал настаивать на мирном урегулировании конфликта путем достижения компромисса¹⁵ и этим усиливал неприязнь к себе со стороны М. Тэтчер.

Дело в том, что правительство было не готово согласиться ни на одно решение, если оно не предусматривало восстановления британского контроля над островами в полном объеме. Такая позиция, по сути дела, отнимала у дипломатов основу для достижения компромиссных договоренностей и заранее обрекала англо-аргентинские переговоры на неудачу¹⁶.

Во время фолклендских событий дипломаты все больше и больше отодвигались на второй план. У руля английской политики фактически стоял военный кабинет в составе пяти человек. Среди них был и Ф. Пим, но его слово, как и мнение его ведомства, было далеко не решающим.

Тем не менее роль дипломатов в тот период, разумеется, не ограничивалась выражением недовольства и пассивным созерцанием. Активно действовал представитель Англии в ООН А. Парсонс. Много усилий приложили британские дипломаты в странах «Общего рынка», чтобы склонить партнеров к поддержке воинственного курса Лондона. Однако в своих взаимоотношениях с дипломатическим аппаратом М. Тэтчер действовала через голову

руководителей Форин оффиса, назначив на время кризиса специального советника по дипломатическим вопросам М. Паллисера, незадолго до этого ушедшего в отставку с дипломатической службы.

Другой «дипломатической звездой» в дни фолклендских событий стал А. Парсонс, получавший указания непосредственно от Тэтчер. Премьер-министр была уверена, что этого опытнейшего профессионала «не собьют с толку никакие советы и рекомендации его собственного ведомства»¹⁷. Последующий взлет в карьере Парсонса показал, что доверие премьер-министра он оправдал.

Уже тогда у Тэтчер, вероятно, вызревала мысль о возможности реорганизации руководства внешнеполитического ведомства по североамериканскому образцу. «Таймс» сообщала в октябре 1982 года, что вскоре после завершения «фолклендской войны» директор находящегося в ведении консервативной партии Центра по исследованию политики А. Шерман представил подготовленный в соответствии с высказывавшимися Тэтчер в частном порядке идеями проект организации нового министерства. Это «суперминистерство», возглавляемое лично премьер-министром, должно было иметь функции эффективной координации и контроля над деятельностью всех других ведомств, не исключая и Форин оффис.

В осуществлении этой идеи дальше разговоров тогда дело не пошло. Зато значительно реальнее с самого начала выглядел план М. Тэтчер учредить пост специального советника главы правительства по внешнеполитическим вопросам на постоянной основе. Именно фолклендские события окончательно убедили М. Тэтчер, комментировал профессор Д. Уотт, в невозможности «и дальше оставлять внешнюю политику всецело на усмотрение руководства Форин оффиса»¹⁸. К концу ноября 1982 года было официально объявлено о назначении А. Парсонса советником премьер-министра. В начале января следующего года он приступил к работе и получил первое задание — «найти способы преодоления серьезных разногласий в правительстве по ближневосточному вопросу»¹⁹.

Действительно, к тому времени различия в подходе к решению ряда внешнеполитических проблем между М. Тэтчер, с одной стороны, и Форин оффисом и дипломатической службой в целом, с другой, стали уже широко известны.

«О чем бы ни говорила премьер-министр — о советских ли инициативах, о европейских делах или об Организации

Освобождения Палестины, — отмечал в декабре 1982 года обозреватель газеты «Гардиан», — всякий раз, когда она раскрывает рот, происходит очередная вспышка конфликта между ней и Форин оффисом».

Во второй половине 60-х и начале 70-х годов дипломатический аппарат получал немало упреков от премьер-министров за неоправданную самоуверенность, за неумение реалистически оценивать последствия тех или иных международных акций. От дипломатов неустанно требовали учитывать реальные возможности страны, а эти возможности существенно сужались.

В начале 80-х годов, с приходом к власти М. Тэтчер, дипломатическая служба и премьер-министр словно бы поменялись местами. «Там, где дипломаты были склонны проявить мягкость и осторожность, — писал Д. Уотт, — премьер-министр была настроена воинственно. Образно говоря, дипломаты жаждали мира, а премьер-министр размахивала боевым мечом»²⁰.

В 1982—1983 годах особая позиция Форин оффиса явно обозначилась по вопросу об интервенции США на Гренаде, по ближневосточному урегулированию, по проблемам развития отношений с СССР и социалистическим миром в целом.

Односторонняя военная акция США на Гренаде стала предметом особого внимания дипломатической службы, поскольку она вновь поставила в повестку дня надежность англо-американских «особых отношений».

Дж. Хау, выступая 26 октября 1983 г. в палате общин, признавал, что консультации между двумя правительствами по вопросу о Гренаде «имели, к сожалению, весьма ограниченный характер». Точнее сказать, американская администрация полностью игнорировала мнение британской стороны и тот факт, что Гренада является членом Содружества. Но если бы Соединенные Штаты и сообразовали внимательно выслушать это мнение, отмечает Ф. Пим, хорошо осведомленный о позиции дипломатического аппарата, то они однозначно получили бы рекомендацию применить в отношении Гренады экономический и политический нажим, но ни в коем случае не военную силу²¹.

Были, правда, и иные мнения. Английский посол в Вашингтоне О. Райт* в своем выступлении в Институте

* О. Райт — креатура М. Тэтчер, поскольку был назначен послом США уже после выхода в отставку.

имени Д. Дэвиса в 1986 году весьма одобрительно отозвался об интервенции США, сказав, что она «раздвинула границы свободы в мире»²². Райт, придерживающийся правоконсервативных взглядов, пренебрег даже тем, что во время акции на Гренаде было задето достоинство как его страны, так и его собственное: вашингтонская администрация не сочла нужным проинформировать британского посла о начале вторжения в страну, являющуюся членом Содружества.

В кругах профессиональной дипломатии состояние отношений с США оценивалось в целом довольно скептически. В этом плане показательна статья Дж. Кейбла — крупного дипломата, бывшего посла в Хельсинки (в конце 70-х годов). Автор, проанализировав весь спектр англо-американских отношений в послевоенный период, приходит к выводу о том, что Великобритания почти всегда была по существу подчиненным, зависимым от другой стороны партнером. Важнейшие военно-политические решения, в их числе и непосредственно касающиеся судеб Британии, согласно приводимым Кейблом фактам, принимались и продолжают приниматься Соединенными Штатами не только без предварительных консультаций с британской стороной, но даже и без ее уведомления²³.

Постановка этого вопроса в тогдашней политической ситуации была весьма актуальной, так как приближалась дата начала размещения американских ракет среднего радиуса действия на британской территории. Нет оснований, исходя из публикаций Кейбла и некоторых других профессиональных дипломатов, говорить о наличии на дипломатической службе оппозиции решению английского правительства о размещении ракет. Но они позволяют сделать вывод о том, что сомнения, и довольно серьезные, были. Доказательством является тот факт, что именно из недр профессиональной дипломатии исходили тогда важные альтернативные внешнеполитические предложения.

Одно из них состояло в том, что правительству следует начать активный поиск коллективных гарантий безопасности вне рамок англо-американского сотрудничества, в первую очередь на путях сотрудничества в данной области с партнерами по ЕС. Эта точка зрения нашла отражение в уже упоминавшемся выступлении Дж. Хау в «Чэтем хаузе». «События на Гренаде напомнили нам о том, — говорил министр, — что может прийти время, когда Европе (Западной. — Авт.) придется принимать решения независимо даже от самых близких ее союзников»²⁴.

На дипломатической службе были влиятельные силы, которые рекомендовали правительству одновременно уделить большее внимание поискам вариантов ослабления напряженности на путях диалога с Советским Союзом.

Весьма сдержанной, если не сказать резче, была реакция Форин оффиса на выдвинутую президентом Р. Рейганом в марте 1983 года «стратегическую оборонную инициативу» (СОИ). Дипломатический аппарат, в отличие от многих других ведомств Уайтхолла, не изменил своей точки зрения и позднее, когда вопрос о британо-американском сотрудничестве в области СОИ встал в практическую плоскость. «Форин оффис был озабочен тем, что реализация американского предложения распространит гонку вооружений на космос, подорвет возможности улучшения отношений между Востоком и Западом и по существу будет представлять постоянную опасность для стратегической стабильности. По этим причинам дипломаты не усматривали в программе СОИ каких-либо внешнеполитических выгод для Англии»²⁵, — отмечал британский специалист Т. Тейлор.

В конце 1982-го и начале 1983 года Форин оффис в принципе благожелательно — в отличие от премьер-министра — реагировал на ряд предложений по разоружению, выдвинутых советскими руководителями. Осенью 1983 года в новой политической обстановке правительство начало прислушиваться к рекомендациям дипломатического аппарата, некоторых государственных министров Форин оффиса (М. Рифкинда, например) и внешнеполитического советника премьер-министра А. Парсонса, который в данном вопросе разделял точку зрения своих бывших коллег.

На конференции консервативной партии в октябре 1983 года М. Тэтчер говорила о готовности правительства вести переговоры с советскими руководителями о том, что следует «использовать каждую реальную возможность для диалога... в интересах как Востока, так и Запада». Вскоре была достигнута договоренность о визите британского премьер-министра в Будапешт в начале 1984 года. Хорошо осведомленный политический обозреватель Дж. Смит отмечал на страницах «Таймс», что эти первые симптомы поворота в политике премьер-министра являются в большой мере следствием давления со стороны дипломатического аппарата, который, по его словам, «всегда выступал за то, чтобы каналы связи с Востоком оставались открытыми».

Кроме того, Форин оффис примерно в то же время

предпринял в целом успешную попытку воздействовать на главу правительства еще в одном важном вопросе — ближневосточном. Дело в том, что непродуманные антипалестинские демарши М. Тэтчер осенью 1982 года не только сорвали запланированный визит британского министра иностранных дел в ряд арабских стран и нанесли существенный ущерб интересам Англии в этом регионе, но и подрывали репутацию британской дипломатии в ЕС как главного эксперта сообщества по диалогу с арабским миром. Не вдаваясь в детали многомесячных переговоров дома и за рубежом, можно лишь сказать, что Форин оффису удалось снять остроту вопроса и достичь разумного компромисса, который позволял Великобритании и в дальнейшем активно участвовать в ближневосточных делах²⁶.

Отмечалось, что заслуга в урегулировании этой проблемы принадлежала главным образом А. Парсонсу, арабисту по основной специализации. Он и сумел убедить М. Тэтчер в правоте дипломатов и выгоды рекомендуемой ими линии.

Советник премьер-министра и его небольшой аппарат фактически не получили статуса центра, в недрах которого разрабатывались бы рекомендации по внешнеполитическим вопросам, альтернативные предлагаемым Форин оффисом. Напротив, в политическом и кадровом плане новое подразделение все в большей степени опиралось на Форин оффис. В декабре 1983 года было объявлено об уходе в отставку А. Парсонса и о назначении вместо него кадрового дипломата П. Крэдока*. Однако за Крэдоком было сохранено место заместителя главы британской дипломатической службы.

Очевидное повышение влияния Форин оффиса в разработке важных направлений внешнеполитического курса было одной из причин новой волны нападков на дипломатическую службу со стороны правоконсервативных кругов, недовольных в первую очередь тем, что премьер-министр, по их мнению, уступила влиянию дипломатов. На дебатах в палате общин они бездоказательно обвиняли Форин оффис в создании ситуации, приведшей к «фолклендскому кризису», в неумении вести дела с США и ЕС.

Дж. Эйткин, представляя точку зрения группы правых

* П. Крэдок на дипломатической службе с 1954 года, был послом в ГДР (1976—1978 гг.), в КНР (1978—1983 гг.); специализировался по КНР и странам Юго-Восточной Азии.

консерваторов, призывал премьер-министра создать, по образцу Совета национальной безопасности США, сильный и полностью независимый от Форин оффиса внешне-политический орган, который «смог бы подорвать монополию дипломатического аппарата». Наряду с этим дипломаты слышали и немало упреков в некомпетентности, растраниживании государственных средств, роскошном образе жизни²⁷.

Нападки на дипломатическую службу, хотя и меньшего накала, стали непременным атрибутом каждой последующей сессии парламента. На деле они были явным эвфемизмом: обвиняя дипломатическую службу в отсталости и рутинерстве, правые тори, по сути дела, подвергали остракизму внешнеполитические сдвиги реалистического характера. Их появление в политике правительства они не без оснований связывали с влиянием профессионального дипломатического аппарата.

Полемика велась и на страницах печати. Обозреватель газеты «Индепендент» П. Дженкинс, парируя критику в адрес дипломатов, писал в начале 1988 года: «...Именно политические деятели, а не так называемые «мандарины» Форин оффиса долгие годы занимались самообманом, основывая свои решения на иллюзиях «имперского величия», поддерживая дух еврофобии и «островной исключительности». Известно, сколь большой ущерб нанесли их концепции нашим национальным интересам». А дипломаты, по его мнению, сумели благодаря реалистической оценке ситуации и умелому использованию профессионального мастерства получить для Англии гораздо большие международные дивиденды, нежели позволял ее реальный статус.

Появившиеся в 1983—1984 годах позитивные тенденции во внешней политике консервативного правительства, судя по дальнейшим событиям, оказались довольно устойчивыми. Речь прежде всего идет о советско-английском диалоге как о фундаменте активного участия Великобритании в процессе международной разрядки и разоружения. В 1984—1989 годах состоялся целый ряд важных советско-английских встреч и переговоров на высшем уровне, возобновились дипломатические консультации.

Улучшение отношений с Советским Союзом начало выдвигаться руководителями британской дипломатии в число задач первостепенной важности. В феврале 1986 года Дж. Хау в ответе на парламентский запрос разъяснял: «Наряду с защитой безопасности страны через участие

в Североатлантическом союзе мы будем работать над достижением более конструктивных отношений между Западом, с одной стороны, и Советским Союзом и Восточной Европой — с другой»²⁸. Летом следующего года министр в традиционной ежегодной лекции в «Чэтем хаузе» сделал еще один шаг вперед, назвав «улучшение отношений между Востоком и Западом наиболее важной задачей внешней политики правительства»²⁹.

Влияние Форин оффиса стало более ощутимым в политике Лондона на Ближнем Востоке, в международных организациях, во внешнеполитической деятельности Европейского сообщества. Авторитетные британские дипломаты, в том числе А. Парсонс, не раз отмечали на страницах печати, что возможности, опыт и энергия британской дипломатии наиболее эффективно могут быть использованы в конструктивном международном диалоге, в подготовке соответствующих мирных договоренностей с целью ликвидации очагов военных конфликтов в различных регионах мира.

Однако британская дипломатическая служба продолжала действовать в сложных условиях балансирования между новым подходом к международным делам и стереотипами «атлантического» мышления. Проявлением его был, в частности, выход Великобритании из ЮНЕСКО под влиянием США. В результате этой акции правительства, неодобрительно встреченной в дипломатических кругах, британские дипломаты утратили поле деятельности, на котором традиционно добивались немалых успехов.

Заметим, что разногласия между профессиональной дипломатией и главой консервативного правительства касались не основ внешнеполитической стратегии, а лишь форм и методов ее осуществления. Однако в определенные периоды, особенно в 1979—1983 годах, они все же достигали значительной остроты, которая усугублялась авторитарным стилем премьер-министра и продолжавшимся ущемлением ведомственных интересов дипломатической службы.

Вопросы организации и деятельности профессионального дипломатического аппарата стали вторым по счету предметом слушаний (первым был вопрос об участии в Московской Олимпиаде) созданного в 1979 году комитета по иностранным делам палаты общин, большинство в котором составляли консерваторы. Председатель комитета Э. Кершоу во вступительном слове фактически отмежевался от доклада Беррила, заверив присутствовавших на

заседании дипломатов в том, что его комитет имеет в виду не бичевание недостатков, а скорее нахождение наиболее оптимальных организационных форм работы. Еще раньше, в июле 1979 года, государственный министр Форин офиса Д. Хэрд сообщил, что новое правительство не в состоянии определить, какие из 280 (!) рекомендаций доклада Беррилла могут оказаться полезными, и по этой причине, скорее всего, проведет собственный анализ деятельности дипломатической службы.

На практике рассмотрение едва ли не всех аспектов деятельности дипломатического аппарата при консерваторах, как и при предыдущем правительстве, сводилось к изысканию возможностей урезать ассигнования и сократить штаты. Дипломатическая служба полностью подпала под сокращения государственного аппарата, проводившиеся правительством М. Тэтчер в рамках режима «жесткой экономии».

Общая численность сотрудников всех категорий оставалась примерно на одном уровне: с 1979 по 1981 год она снизилась не намного — с 9769 до 9477 человек, а к 1985/86 финансовому году поднялась до 9885. Однако, комментируя эти цифры, представитель Форин офиса заявил, что фактическое сокращение с 1979 года составило 14 процентов³⁰. При этом имелось в виду, что в соответствии с увеличением объема работы штаты должны были возрасти на 1300—1400 сотрудников. Но этого не произошло, поскольку правительство не предоставило необходимых средств на их содержание. В результате значительно увеличилась нагрузка сотрудников. В дополнение пришлось провести ряд прямых сокращений, в том числе в столь важных представительствах, как посольства в Вашингтоне и Москве, постоянные миссии при ЕС и НАТО.

Зимой 1979/80 года Форин оффис по финансовым соображениям приостановил на три месяца набор на дипломатическую службу. В дальнейшем прием нового персонала не возрастал, что привело к определенной нехватке дипломатов младших рангов и к некоторому «старению» службы.

В соответствии с особенностями внешнеполитического курса консерваторов была несколько изменена приоритетность видов дипломатической работы. Относительно снизилось значение коммерческой работы, что выразилось в понижении статуса сотрудников, занимающихся этими вопросами в посольствах, с советника до первого секретаря (за исключением посольства в Москве). В то же

время возросло внимание к различным аспектам военно-политической работы, в том числе к сотрудничеству с военными ведомствами, участию в разработке военной стратегии, осуществлению программ военной помощи иностранным государствам. Глава дипломатической службы М. Паллисер отмечал в связи с этим в выступлении на парламентских слушаниях: «Форин оффис относится к программам подготовки иностранных военных кадров как к ценной форме внешнеполитической и дипломатической деятельности»³¹.

В одной из служебных записок в парламент Форин оффис представил список функциональных направлений деятельности: работа в ЕС, «продвижение экспорта», оборонная политика, вопросы иммиграции, энергетика, наука и технология и др., — ответственность за которые он уже разделяет с рядом ведомств и организаций. Например, деятельность в «Общем рынке» была прерогативой Форин оффиса, Кэбинет оффиса и девяти министерств.

Происходил заметный сдвиг и в преодолении клановости дипломатической службы. В начале 1983 года около 11 процентов оперативного дипломатического состава были сотрудники, которых приняли на дипломатическую службу из других ведомств в порядке кадровой ротации на государственной службе. Представитель Форин оффиса говорил, что МИД вполне удовлетворен сложившимися пропорциями в соотношении между профессиональным персоналом и так называемыми специалистами, взятыми в его аппарат «со стороны»³². Однако парламентские запросы по этому вопросу свидетельствуют, что мнение Форин оффиса разделялось далеко не всеми.

В 80-е годы больше, чем когда-либо, проблемами дипломатической службы занимается парламент. А Форин оффис более широко информирует о своей работе. Достаточно сказать, что к февралю 1982 года МИД направил в комитет по иностранным делам палаты общин 122 служебные записки. На слушаниях комитета в 1982—1983 годах выступили 6 членов кабинета и 136 профессиональных сотрудников дипломатической службы³³.

Из некоторых подготовленных Форин оффисом материалов видно, что высказываемое в определенных политических кругах мнение о современной дипломатической службе как о сверхрасточительной не имеет под собой достаточных оснований. Так, численность всех сотрудников Форин оффиса и загранучреждений составляла на 1 апреля 1986 г. 1,1 процента численности всех английских

государственных служащих, а процент кадровых дипломатов был вдвое меньше. Затраты на все виды деятельности дипломатического аппарата, включая содержание представительств и жалование сотрудников, составляли лишь 0,6 процента расходной части госбюджета.

В целом складывается впечатление, что определенные политические круги при помощи административного нажима стремятся ограничить роль дипломатической службы во внешнеполитическом процессе и затормозить связываемое с ней развитие некоторых конструктивных тенденций в британской внешней политике.



Анализ состояния дипломатической службы в 70-х и 80-х годах позволяет сделать вывод о том, что политические взгляды британских профессиональных дипломатов в этот период отличались значительной стабильностью. Поддержав точку зрения Э. Хита и его кабинета о приоритете западноевропейского направления в британской внешней политике, дипломатическая служба и в дальнейшем оставалась на данной позиции.

Исследование взаимоотношений дипломатической службы и правительства показывает, что она, как и прежде, тяготела к решению международных проблем по мере возможности мирными, дипломатическими средствами и отвергала военно-силовые методы.

Во всех случаях профессиональные дипломаты весьма настороженно относились и продолжают относиться к резким сдвигам в сторону от умеренно-консервативного политического курса. Они не приемлют ни уклона вправо (характерного для некоторых акций и заявлений правительства М. Тэтчер, особенно в 1979—1983 гг.), ни сдвигов, пусть и незначительных, влево (что наблюдалось при лейбористских правительствах). Данным обстоятельством можно объяснить довольно гармоничную работу дипломатического аппарата с консервативным правительством Э. Хита и напряженность, появлявшуюся в отношениях дипломатов с лейбористскими правительствами Г. Вильсона и Дж. Каллагэна, а также с кабинетом М. Тэтчер.

Несмотря на относительное снижение роли дипломатической службы, связанное с рядом факторов*, у нее сохра-

* К их числу относятся, в частности, рост значения вопросов, требующих специальных знаний, реформы внешнеполитического аппарата, уменьшение государственных ассигнований.

нилось достаточно влияния и авторитета, чтобы убедить правительство, даже столь авторитарное по стилю работы, как правительство М. Тэтчер, в правоте своей позиции и внести коррективы в определение отдельных внешнеполитических позиций.

В 80-е годы это было верным в отношении политики Англии в ЕС, в ближневосточном регионе. Трезвой была оценка кризисной ситуации вокруг Фолклендских (Мальвинских) островов. Являясь сторонниками стратегии «ядерного сдерживания», которую столь активно отстаивает М. Тэтчер, профессиональные дипломаты вместе с тем выступили с рядом рациональных предложений по снижению уровня военного противостояния, опередив в этом правительство. Их усилиями был поднят авторитет Британии в ООН и на крупных международных форумах.

Позиция дипломатической службы, считающей необходимым учитывать реальное соотношение сил, повлияла и на позитивные сдвиги в отношении британского правительства к СССР.

Британской дипломатической службе удалось сохранить организационно-кадровую стабильность. Перестройки 70—80-х годов принесли главным образом изменения периферийного характера. Руководство аппаратом Форин оффиса по-прежнему находилось в руках кадровых чиновников, чья карьера полностью замыкалась на профессиональной дипломатии. Все без исключения дипломатические представительства Великобритании (после ухода в отставку в 1986 г. посла в Вашингтоне О. Райта) возглавлялись профессиональными дипломатами, в чем, несомненно, состоит одна из уникальных черт британской дипломатической службы.

Не произошло принципиальных изменений в статусе дипломатических сотрудников и дипломатической службы в системе государственных учреждений. Американская модель организации внешнеполитического аппарата, предлагавшаяся в парламенте, печати, некоторых научных кругах, была отвергнута. Дипломатическая служба сохранила за собой центральное положение в разработке внешнеполитических предложений для правительства и осуществлении его дипломатической линии, хотя и уступила часть полномочий Кэбинет оффису, «внутренним» министерствам.

4. СТРУКТУРА И ФУНКЦИИ СОВРЕМЕННОЙ ДИПЛОМАТИЧЕСКОЙ СЛУЖБЫ

Противники сохранения дипломатической службы в ее традиционном виде ссылались на функциональное сближение и переплетение внутривластных и международных задач Великобритании¹. Исходя из этого, они делали вывод о том, что тезис об обособленном и исключительном характере внешнеполитической деятельности государства, а значит, и о необходимости сосредоточить ее в руках особой категории специально отобранных и подготовленных лиц утратил в современных условиях свою значимость.

В то самое время, когда оппоненты профессиональной дипломатической службы в Англии советовали воспользоваться моделью, существующей в США, американские дипломаты видели выход из создавшихся трудностей в заимствовании британской классической модели. Так, предлагалось, в частности, ввести в госдепартаменте, по примеру Форин оффиса, должность постоянного заместителя госсекретаря, который бы стоял на страже преемственности внешнеполитического курса и защищал профессиональные интересы дипломатов от вмешательства президента и его аппарата².

Как бы то ни было, ни одно из предложений, предусматривавших значительное ущемление прерогатив английской профессиональной дипломатии, принято не было.

Дипломатическое ведомство Великобритании выполняет не только традиционные для него функции, такие как ведение межправительственных политических переговоров, но и ряд функций, относящихся к сфере культурных связей, международной информации, помощи иностранным государствам, политической разведки. В большинстве других стран они переданы в ведение самостоятельных государственных ведомств.

Структура и формы деятельности дипломатической

службы определяются в первую очередь основными целями и задачами внешней политики государства. Свое влияние оказывают также состояние связей с партнерами по международному общению, степень подготовленности дипломатических кадров к выполнению тех или иных видов работы. Вместе с тем отдельные особенности связаны с историческими традициями. Английский дипломатический аппарат создавался непосредственно королевской властью. Он и в дальнейшем испытывал сильное влияние распространенных в среде высшего дворянства политических воззрений, культурно-этических и поведенческих норм.

Весьма значительными по сей день остаются prerogatives королевской власти во внешнеполитической области. По мнению исследователя А. Смита, королева в 60-е годы обеспечивала стабильность основных международных позиций Содружества. Кроме того, сохранение королевой статуса главы Содружества «смягчало для британского общественного мнения огорчения» как раз в то время, когда «Британия все еще переживала невроз из-за уменьшения своего мирового авторитета»³.

Английские авторы отмечают, что королеве время от времени приходится выполнять деликатные дипломатические миссии. Например, накануне провозглашения Я. Смитом в 1965 году так называемой «независимости» Южной Родезии Елизавета II направила ему личное послание, «советуя воздержаться от этого шага и напоминая о его долге перед британской короной»⁴. В связи с участвовавшими в 80-е годы зарубежными вояжами представителей правящей династии британские обозреватели отмечают, что члены королевской семьи порой выполняют функции суперпослов Великобритании⁵. Королева и наследный принц Чарльз несколько раз посещали Соединенные Штаты, встречались с руководителями американской администрации. Ожидается и первый в истории советско-английских отношений визит британского монарха в СССР.

В то же время роль парламента в дипломатических делах, во всяком случае до начала 80-х годов, была меньшей, чем в большинстве других западных государств⁶.

Наибольшее влияние на статус дипломатической службы оказывает тот факт, что от Букингемского дворца исходят гарантии внешнеполитической преемственности (континуитета). А именно континуитет является главным аргументом в пользу сохранения профессиональной ди-

пломатической службы с ее постоянным персоналом, сохраняющимся при смене правительств.

Официальное ее название — «Дипломатическая служба Ее Величества» — не простая формальность. Профессиональная дипломатия образует отдельную «службу короны», занимая привилегированное положение в государственном аппарате⁷.

РУКОВОДСТВО ФОРИН ОФФИСА: ПРОФЕССИОНАЛЫ И ПОЛИТИКИ

В Великобритании ответственность за определение внешнеполитического курса и принятие решений возложена на кабинет, формируемый парламентской фракцией победившей на выборах партии. Профессиональная дипломатическая служба разрабатывает предложения для кабинета и осуществляет текущую внешнеполитическую деятельность. Главными «действующими лицами» в британском внешнеполитическом процессе являются премьер-министр, министр иностранных дел и по делам Содружества (он входит не только в «большое» правительство, но и в так называемый «внутренний кабинет») и профессиональные руководители дипломатического аппарата. Официальные внешнеполитические заявления и действия всегда исходят от кабинета, однако в большинстве случаев они готовятся на уровне профессионального аппарата, остающегося, как правило, «анонимным», во всяком случае для общественности.

Если принципиальные основы внешней политики определяются коренными интересами правящего класса, то отдельные направления стратегии, формы и методы международной деятельности Великобритании во многом зависят от мнения этих «действующих лиц», от их способности оказывать влияние на формирование политики, степени взаимодействия и согласованности между ними. В этом смысле бывший посол в Москве К. Кибл прав, когда пишет об английской внешней политике как о «продукте согласования индивидуальных и коллективных устремлений ряда занимающихся международными делами лиц и учреждений».

Принятие внешнеполитических решений в Великобритании предполагает наличие предварительного консенсуса как в самом политическом руководстве страны, так и в рамках взаимоотношений между ним и постоянным

аппаратом. Решения в условиях отсутствия широкого консенсуса приводят к кризисным явлениям во внешнеполитической системе большего или меньшего накала (отставка лидера правительства после Суэцкого кризиса и главы Форин оффиса в начале фолклендских событий). Однако в ряде случаев решения по международным вопросам могут приниматься и на основании так называемого «мнимого» консенсуса, когда с ростом полномочий отдельных звеньев государственно-политической системы их руководители начинают рассматривать согласие других ее органов само собой разумеющимся. В этом смысле обращает на себя внимание тенденция к расширению прерогатив премьер-министра во внешнеполитическом процессе: порой он принимает решения, проконсультировавшись лишь с узким кругом лиц. Кабинет в целом информируется о принятых решениях пост-фактум. Именно так обстояло дело, когда принимались решения об интервенции в Суэце, приобретении ракетно-ядерной системы «Трайидент» и многие другие. «Хотя я и вхожу в состав кабинета, — писал Р. Кроссмэн, один из министров в лейбористском правительстве в 60-х годах, — я полностью выключен из процесса обсуждения родезийской и других проблем»¹.

Крупные британские исследователи (Дж. Барбер, Р. Роуз, Дж. Макинтош) пришли к обоснованному выводу о том, что полномочия британского премьер-министра в послевоенный период возросли настолько, что позволяют ему не спрашивать предварительного мнения по внешнеполитическим вопросам у кабинета в полном составе или даже у большинства его членов². Сказанное не относится к министру иностранных дел. Он по-прежнему является одной из ключевых фигур кабинета. Решения по международным вопросам без его участия не принимаются. В послевоенной истории бывали случаи (например, отказ присоединиться к переговорам о создании Европейского объединения угля и стали), когда политический глава Форин оффиса принимал важные решения в отсутствие премьер-министра.

Тем не менее наблюдавшийся в послевоенный период рост авторитаризма в действиях британских премьер-министров в целом сужал полномочия министров иностранных дел. Для последних, свидетельствовал Г. Макмиллан, «не должно быть неожиданным не только постоянное внимание, но и вмешательство в их дела со стороны главы кабинета»³. Поскольку сам Макмиллан побывал в обеих ролях, его мнение заслуживает доверия.

В случае возникновения разногласий или связанного с внешней политикой острого правительственного кризиса в большинстве случаев в отставку уходит глава Форин оффиса. Еще до второй мировой войны во взглядах разошлись Н. Чемберлен и А. Иден, а в 60-е годы — Г. Вильсон и Дж. Браун. Оба раза в отставку ушли министры. М. Тэтчер отправила в отставку трех министров иностранных дел: сначала — лорда Каррингтона, спустя год с небольшим — его преемника Ф. Пима. В конце июля 1989 года опытный, пользовавшийся уважением среди дипломатов, но иногда позволявший себе расходиться во взглядах с премьер-министром, Дж. Хау был заменен Дж. Мейджером, новичком во внешнеполитических делах. По мнению, высказанному в английской печати, Мейджер, до этого главный секретарь министерства финансов, был назначен в Форин оффис, чтобы неукоснительно проводить там линию М. Тэтчер. Однако уже в октябре в результате очередной перестановки на посту главы Форин оффиса оказался Д. Хэрд. Когда он работал во внешнеполитическом ведомстве в начале 80-х годов, в его компетенцию входили вопросы отношений Великобритании с ЕС.

Положение министра иностранных дел в кабинете — одно из самых трудных. С одной стороны, он вместе с другими назначаемыми главой правительства партийно-политическими руководителями Форин оффиса* обязан проводить в нем политическую линию правящей партии. С другой стороны, ему приходится защищать перед главой кабинета точку зрения и интересы профессиональных сотрудников своего ведомства. «Английские министры почти никогда не могут позволить себе игнорировать советы профессиональных чиновников»⁴, — отмечает один из британских исследователей.

Ф. Пим по ряду вопросов поддерживал точку зрения аппарата Форин оффиса в то время, когда она отличалась от позиции премьер-министра. По его словам, он «считал чрезвычайно важной деятельность профессиональной дипломатической службы, а также Би-би-си и Британского совета»⁵. Такая позиция в то время расходилась с линией М. Тэтчер, что, возможно, было одной из причин замены Пима на посту министра после выборов 1983 года.

Сложность положения министра усугубляется и тем, что

* К их числу принадлежат лорд-хранитель печати, два — четыре государственных министра, один-два парламентских заместителя и «младшие» министры.

профессиональный аппарат, как уже говорилось, с давних времен относится с предубеждением к партийным политикам.

В английской государственной системе, включая и дипломатическую службу, отсутствует четкое разделение сфер компетенции между профессиональным аппаратом и политическими руководителями. Иными словами, не всегда ясно, где кончается сфера компетенции первых и начинается епархия вторых. На это обстоятельство обратил внимание Д. Оуэн, в конце 70-х годов столкнувшийся со стороны Форин оффиса с «яростной оппозицией применению каких-либо санкций против ЮАР»⁶. Тогда стало, например, известно, что британский коммерческий атташе в Претории поощрял развитие торговых связей с ЮАР, в то время как правительство дало указание ограничить экспорт в эту страну⁷.

Рассуждая о принципах взаимоотношений министра со своими подчиненными, Оуэн делает такой вывод: они имеют право, «не вынося сор из избы», оспаривать взгляды политического руководства, но только до принятия им окончательных решений. Иначе говоря, принятие решений — это прерогатива политических лидеров, а профессиональные чиновники должны ограничиваться исполнительскими функциями. Подобное сужение полномочий дипломатической службы, характерное вообще для представлений лейбористов, всегда вызывало и продолжает вызывать недовольство дипломатов. По мнению посла С. Пикарда, у них есть право участвовать и в принятии решений. Без этого политические руководители не застрахованы от ошибок. Во-первых, потому, считает Пикард, что им недоступен полный объем информации, необходимой для выработки сбалансированного курса. А во-вторых, находясь у власти, они больше озабочены краткосрочными выгодами, нежели обеспечением долгосрочных политических интересов⁸.

Посол Дж. Джексон считает, что «политизация» дипломатической деятельности опасна и тем, что во внешнеполитический процесс могут быть привнесены распри, свойственные английской внутренней политике. Это грозит нестабильностью, нарушением консенсуса. А как раз консенсус и позволяет британской дипломатии поддерживать сильные позиции на мировой арене⁹.

За спорами по организационным вопросам просматривается более серьезная причина обостряющихся порой разногласий в британском внешнеполитическом истеблиш-

менте. Дело не только в том, какая партия находится у власти. (Хотя вероятность конфликтов при лейбористах возрастает.) Не столь важен вопрос и о профессиональной пригодности политических лидеров. Чиновники Форин оффиса в большинстве своем вполне лояльно отнеслись к политике М. Тэтчер в самом начале ее правления, несмотря на то что, как замечает Х. Стефенсон, «из всех британских премьер-министров она была самой несведущей в дипломатических делах»¹⁰. Разумеется, эта оценка относилась лишь к самому начальному периоду ее пребывания на посту главы правительства.

Главное в том, что дипломаты на протяжении долгих лет службы поддерживают прочные деловые и личные связи с влиятельными кругами крупного английского бизнеса, хорошо осведомлены о его целях и интересах во внешнеполитической области. К тому же они сами являются частью правящего класса. Если профессионалы полагают, что линия политического руководства страны в том или ином вопросе не соответствует долгосрочным интересам этих кругов, они могут прибегнуть к дозволенным и не совсем дозволенным приемам, чтобы оказать давление на своих политических руководителей.

Факты свидетельствуют о том, что устойчивой тенденцией в 70—80-х годах стало укрепление политического звена в руководстве английского МИД. Возросли также масштабы личного участия политических руководителей Форин оффиса в международных совещаниях, участились их поездки за границу. Начиная с середины 70-х годов британские министры иностранных дел ежегодно проводят за границей в общей сложности не менее трех месяцев. Лорд Каррингтон, комментируя этот факт, заметил, что он гораздо чаще встречается с министрами иностранных дел западноевропейских государств, чем с большинством членов собственного правительства.

Руководители Форин оффиса шире, нежели прежде, открывают его двери для непрофессионалов. Лорд Каррингтон, например, отдавал предпочтение деловому миру. «Я с удовольствием приглашаю с собой в длительные зарубежные командировки лидеров британского бизнеса, — говорил Каррингтон. — И стараюсь извлечь пользу из их советов. В свою очередь, смею надеяться, и для них небесполезны открывающиеся во время наших поездок возможности «проникнуть за двери», в обычное время закрытые»¹¹.

Дж. Хау начал периодически приглашать на брифинги

и частные беседы в Форин оффис депутатов парламента, занимающихся внешнеполитическими вопросами.

Таким образом, обособленность дипломатической службы мало-помалу преодолевается. Но все же пока нет достаточных оснований для утверждения, что кадровые дипломаты сколько-нибудь существенно поступились своими позициями. К такому выводу приходят и британские авторы. «Между профессиональной дипломатической службой и другими сегментами политического истеблишмента по-прежнему пролегает глубокая пропасть»¹², — пишут С. Дженкинс и А. Слоумэн.

О сохранении профессионалами своего влияния свидетельствует и расстановка кадров в руководящем звене Форин оффиса.

В распоряжении каждого партийно-политического руководителя Форин оффиса, то есть министра, государственных и «младших» министров, представляющих в британском МИД интересы победившей на выборах партии, имеются небольшие, но весьма влиятельные секретариаты. Число работающих в них профессиональных дипломатов превышает число политиков. У министра семь секретарей. Четверо из них — профессиональные дипломаты. Возглавляет секретариат министра главный личный секретарь. Это кадровый дипломат в ранге советника, который при смене правительства остается на своем посту. Он служит как бы связующим звеном между новым министром и несменяемым профессиональным аппаратом. Должность секретаря министра считается одной из наиболее престижных на британской дипломатической службе. В Форин оффисе нет, пожалуй, дипломата, более близкого к министру, чем его главный секретарь. Он работает с министром «дверь в дверь», сопровождает его во всех заграничных поездках. Он — «глаза и уши» министра, так как имеет право быть на всех совещаниях в Форин оффисе даже тогда, когда его начальник отсутствует. Кроме того, в круг обязанностей главного секретаря входит связь с секретариатом премьер-министра.

Н. Гендерсон* в специальном исследовании этого вопроса отмечает еще одну важную особенность положения личного секретаря министра иностранных дел в Великобритании. В МИД Франции, ФРГ, большинства других

* Н. Гендерсон на дипломатической службе с 1944 года, посол в ПНР, ФРГ, Франции, США (1979—1982 гг.), работал в личных секретариатах у пяти министров иностранных дел.

западноевропейских государств условием его работы является полная лояльность министру. Его главная функция там — внедрять линию министра в средние и низовые звенья профессионального аппарата. В Англии же личный секретарь выполняет роль своеобразного «брокера» в отношениях между политическими руководителями и аппаратом. Формально он не связан «клятвой верности» ни с теми, ни с другими, но в силу своей профессионально-клановой принадлежности тяготеет по большей части к точке зрения аппарата¹³.

Английские исследователи и сами дипломаты считают, что внутренняя организация Форин оффиса чрезвычайно сложна и запутана. Руководители английского МИД, заметил как-то Д. Хэрд, «напоминают собой группу адмиралов, осуществляющих навигацию, считающуюся недоступной для рядового моряка». При этом каждый из них «стремится получить доступ ко всем документам и отграничить в свою пользу возможно большее поле действий».

Среди этих «адмиралов» Форин оффиса, пользуясь сравнением Хэрда, «наибольшая территория» принадлежит постоянному заместителю министра, одновременно возглавляющему весь профессиональный аппарат в Лондоне и за границей.

Какие бы изменения ни происходили во внешнеполитических приоритетах Британии в последние десятилетия, на ключевую должность постоянного заместителя министра и главы дипломатической службы по-прежнему назначаются представители консервативных кругов, связанные с партией тори и крупным капиталом.

С 1962-го по начало 1986 года на этой должности побывало шесть дипломатов. Почти все они получили среднее образование в лучших частных школах, и все без исключения — высшее в тех или иных колледжах Оксфордского университета. Все — выходцы из богатых и респектабельных семейств.

Некоторое отклонение было лишь в карьере Д. Гринхилла — постоянного заместителя в 1969—1973 годах. Гринхилл не учился в аристократической частной школе, как его предшественники, но, как и они, закончил Оксфорд, после чего некоторое время работал контролером на одном из лондонских железнодорожных вокзалов. Но то, что считалось прежде недостатком, в конце 60-х годов оказалось выгодным преимуществом. Разрекламированный при назначении Гринхилла в 1969 году главой британской дипломатической службы факт его работы «простым же-

лезнодорожником» играл на руку лейбористским руководителям. Он должен был продемонстрировать всю серьезность намерений правительства провести демократизацию дипломатического аппарата. В шумихе вокруг необычного эпизода в карьере Гринхилла каким-то образом забыли упомянуть о том, что на вокзале он проработал всего несколько недель, да и то в качестве стажера, по заданию руководства компании, где он собирался служить.

После поступления на службу в 1946 году Д. Гринхилла направили на работу в английскую миссию в Софию, откуда спустя три года он был выслан за деятельность, несовместимую со статусом дипломатического представителя*. В начале 50-х его направили в посольство в Вашингтон, где он занимался торговлей оружием. В 1954 году Гринхилл прошел стажировку в имперском военном колледже и после этого был назначен советником в британское представительство при НАТО. А вернувшись в Лондон, он получил назначение на должность внешнеполитического советника директора Секретной разведывательной службы¹⁴. В 60-е годы Гринхилл работал в руководящем звене Форин оффиса, отвечая за сотрудничество с военными учреждениями и разведкой. После выхода в отставку в 1973 году он получил титул барона и стал членом советов директоров восьми крупных корпораций.

Дипломатическая карьера Д. Гринхилла заслуживает подробного рассказа, поскольку с его именем связана произошедшая к концу 60-х годов «смена вех» в Форин оффисе и в дипломатическом аппарате в целом. Гринхилл оказался первым послевоенным руководителем профессиональной дипломатической службы, чья карьера, во-первых, началась уже после второй мировой войны и, во-вторых, не была, как у его предшественников, связана со службой в колониях и странах Содружества.

Преемник Гринхилла Т. Бримлоу считался в Форин оффисе специалистом по социалистическим странам и по экономическим вопросам, в частности относящимся к сфере деятельности Британии в Европейском сообществе. А карьера уже не раз упоминавшегося М. Паллисера, постоянного заместителя министра в 1975—1982 годах,

* По свидетельству бывшего сотрудника британской разведки П. Райта, Д. Гринхилл был связан с британской военной контрразведкой (см. Wright P. Spycatcher. The Candid Autobiography of a Senior Intelligence Officer. — N. Y., 1987. — P. 342).

была почти всецело связана с новыми направлениями активности британской дипломатии. Кстати, его заместителем в 1979 году стал также убежденный сторонник интеграции Д. Мэтленд, вернувшийся из Брюсселя с поста представителя при ЕС.

Оба назначенных в 80-е годы постоянных заместителя министра — А. Экланд (1982—1986 гг.) и сменивший его П. Райт — также пришли к вершине дипломатической карьеры «традиционным маршрутом». Но хотя они и работали в западноевропейских странах, в том числе и послами, оба по своей главной специализации — арабисты. Возможно, при утверждении этих кандидатур правительство стремилось в определенной мере преодолеть характерный для ряда прежних лет крен в сторону западноевропейской специализации в кадровой политике Форин оффиса и одновременно воздать должное заслугам и опыту британской школы дипломатов-арабистов, которая справедливо считается одной из лучших в мире.

Постоянный заместитель министра как бы персонифицирует британскую дипломатическую службу. Он представляет интересы профессиональных дипломатов перед политическим руководством и может, разумеется, в определенных пределах влиять и на внешнеполитический курс. Эти пределы в целом остаются весьма значительными. «Согласно неписаным нормам британского конституционного права, — отмечает А. Сэмпсон, — с уходом правительства в отставку хранителем его секретов остаются профессиональные чиновники. При этом имеется в виду, что нежелательная информация не будет сообщена ими новому правительству»¹⁵.

Обладание государственными внешнеполитическими секретами само по себе является сильным козырем профессионалов, и особенно постоянного заместителя министра, в их отношениях с партийно-политическими руководителями.

Постоянный заместитель — уникальная дипломатическая должность, поскольку он назначается и смещается не министром, а премьер-министром. Это еще больше увеличивает его вес в аппарате Форин оффиса. Он председательствует в высшей отборочной комиссии Форин оффиса, состоящей из его первых заместителей и руководителей подразделений, занимающихся кадровыми вопросами. С 1950 года в состав комиссии входит один из государственных министров, который, по мнению британских специалистов, включен в нее для того, чтобы про-

демонстрировать, что в кадровой политике учитывается точка зрения правительства. На деле возможности государственного министра в этом плане весьма ограничены. Комиссия, как правило, ставит его перед свершившимся фактом. У государственного министра нет даже допуска к личным делам кандидатов на ту или иную должность¹⁶.

Таким образом, назначения на все руководящие дипломатические должности (их примерно 160) в Лондоне и заграничных представительствах, включая послов в Вашингтоне, Москве, Париже, представителя в ООН, почти полностью контролируются главой профессиональной дипломатической службы и его ближайшими сотрудниками.

Через кабинет постоянного заместителя проходят все важные донесения министру из дипломатических представительств, предложения из отделов самого Форин оффиса, документация из других ведомств. Английские послы, сообщает Дж. Мурхауз в своей книге, нередко отправляют донесения в Лондон с грифом «Только для постоянного заместителя министра». Это — не более чем тактическая уловка дипломатов, так как скрыть документ от политических руководителей своего ведомства постоянный заместитель не может. Но он может дать документу наиболее желательный для профессионального аппарата ход — отправить на доработку или внести в него соответствующие коррективы.

Если в секретариатах государственных министров Форин оффиса, министра и даже премьер-министра работают профессиональные дипломаты, то в огромном аппарате постоянного заместителя все сотрудники — кадровые дипломаты и нет ни одного политика. Через фактически подчиняющихся ему заместителей министра глава британской дипломатической службы осуществляет руководство оперативной работой всех отделов Форин оффиса и заграничной службой.

В непосредственном ведении постоянного заместителя, кроме того, находятся такие важные участки деятельности Форин оффиса, как кадровая политика, внешнеполитическая пропаганда, дипломатическая разведка. Осуществляет он и некоторые протокольные функции, в частности, представляя министерство на церемонии вручения иностранными послами верительных и отзывных грамот королеве.

Число первых заместителей и заместителей главы дипломатической службы, в ведении которых обычно находятся 2—3 отдела Форин оффиса, колеблется в пре-

делах 20—25 человек. Все они — кадровые дипломаты*.

Курируемые ими участки работы далеко не равнозначны. Так, один из первых заместителей отвечает за отношения с европейскими странами, западноевропейское политическое сотрудничество, отношения с Международной организацией труда. В его подчинении 69 сотрудников. Штаты же другого первого заместителя, ведающего кадровыми, финансовыми, консульскими, иммиграционными вопросами, культурными связями и еще некоторыми участками, составляют 2574 человека¹⁷.

В английских дипломатических кругах считают, что аппарат профессионального руководства в Форин оффисе излишне громоздок. У. Уоллес в связи с этим отмечал, что проблема сокращения числа заместителей министра — одна из центральных во внутренней организации английского МИД¹⁸. В 1975 году в Форин оффисе было 27 заместителей министра. К середине 80-х их число удалось сократить до 21¹⁹.

Довольно часто назначение на эти должности связано не с деловыми соображениями, а с карьерными интересами дипломатов. Эти посты являются для них логическим завершением служебного пути. Дипломат, подавший в отставку с престижного поста заместителя министра, имеет значительные шансы на получение выгодного места в большом бизнесе.

Постоянный заместитель министра и его аппарат, сосредоточив в своих руках огромный объем информации и влияния, по-прежнему являются гарантами внешнеполитической стабильности и умеренно-консервативных настроений в английском дипломатическом аппарате.

Левое крыло лейбористской партии считает профессиональный дипломатический аппарат препятствием на пути демократизации английской внешней политики. По этой причине им в начале 80-х годов был выдвинут ряд проектов реформы государственной службы, в их числе и предложение ограничить полномочия постоянного заместителя министра иностранных дел, в особенности его право на просмотр всех поступающих к министру документов²⁰.

Во взаимоотношениях политических и профессиональ-

* По аналогии с терминологией, принятой во внешнеполитических ведомствах других государств, их называют заместителями министра, хотя в Форин оффисе они находятся в непосредственном подчинении постоянного заместителя министра.

ных руководителей Форин оффиса, как мы видели, бывают свои приливы и отливы. Однако, на наш взгляд, не следует драматизировать возникающие время от времени конфликты и тем более считать их определяющими в английском внешнеполитическом механизме. Он действует на принципах политического и профессионального консенсуса.

ОСНОВАНИЕ ПИРАМИДЫ

Если политических и профессиональных руководителей Форин оффиса можно считать вершиной британской дипломатической пирамиды, то ее мощным основанием являются отделы (департаменты). В них выполняется основной объем повседневной дипломатической работы. К числу особенностей английского МИД относится их большое количество. В 70-х годах число департаментов достигало 70, к 1985 году оно несколько сократилось — до 64.

Во второй половине 80-х отделы подразделялись на территориальные (географические) — 21, функциональные (ведущие международными организациями, информацией и культурными связями, консульскими вопросами и т. д.) — 31, административные и хозяйственные — 12. Таким образом, примерно треть отделов имела политико-географический профиль. Распределение по регионам было следующим: 11 отделов занимались Азией и Африкой, 3 — Северной Америкой и Западной Европой, 2 — отношениями с Советским Союзом и европейскими социалистическими странами. Еще 3 отдела отвечали за отношения со странами Центральной и Южной Америки. Кроме того, специально выделены департаменты, занимающиеся Ирландией, Гонконгом и Фолклендскими (Мальвинскими) островами, что можно отнести на счет специфики английской внешней политики в отношении этих государств и территорий. Обращает на себя внимание преобладание отделов, занимающихся Азией и Африкой (сюда входят и такие важные для английской политики районы, как Дальний и Ближний Восток). Это говорит о том, что здесь у Великобритании сохранились значительные интересы.

Сотрудники территориальных отделов Форин оффиса занимаются двусторонними отношениями с иностранными государствами. В круг их основных задач входят сбор, классификация и оценка текущей информации, разработка предложений по актуальным вопросам двусторонних политических отношений, дипломатическая переписка и под-

держание деловых и протокольных контактов с иностранными дипломатическими представительствами в Лондоне.

Перечисление функций само по себе не дает представления об объеме работы, а он немалый. Достаточно сказать, что в столице Великобритании в 80-е годы было аккредитовано более 140 иностранных послов и Высоких комиссаров (глав дипломатических представительств из стран Содружества). Некоторые из них, правда, имеют постоянную резиденцию в Париже, а в Лондоне представлены по совместительству, но таких — единицы.

Ветераны английской дипломатической службы вспоминают, что до второй мировой войны рабочий день в Форин оффисе фактически начинался не раньше 11 часов утра, когда курьеры, «преодолев Ла-Манш», привозили дипломатическую почту с континента. Теперь же объемистые папки с различными документами ложатся на столы сотрудников отделов обычно трижды в день.

Резкое увеличение потока информации в Форин оффисе пришлось на 60-е годы. Тогда только из посольств поступало ежедневно примерно 2 тыс. сообщений различных видов. А число телеграмм, как подсчитали позднее, увеличивалось в среднем на 7 процентов в год¹. Дипломатам не хватало времени на обработку в срок всех материалов. К тому же возникали параллелизм и дублирование в работе посольств и центрального аппарата, поэтому руководство Форин оффиса в 1973 году поставило цель уже со следующего года сократить на 10 процентов телеграфную связь с английскими посольствами. Но даже если эту цель удалось достичь (данные на этот счет не публиковались), вряд ли произошло существенное сокращение общего объема информации. Дело в том, что все большая ее часть поступает ныне не из посольств, а из других источников. Сотрудники территориальных отделов используют в своей работе по крайней мере еще три (помимо посольств) источника информации: сообщения английских корреспондентов; материалы, получаемые по взаимной договоренности от партнеров Англии по НАТО, ЕС и Содружеству; справочные материалы из научно-исследовательских организаций и университетов. При необходимости, как отмечают специалисты, для разработки важных аналитических документов может быть привлечена Секретная разведывательная служба².

Статус отделов в Форин оффисе довольно невысок. Возглавляются они дипломатами в ранге советников. Следовательно, согласно табели о рангах, отдел должен

обращаться к английскому послу не непосредственно, а через одного из заместителей министра. С одной стороны, такое положение — дань традиции, по которой послы занимают одно из самых высоких мест в английской дипломатической иерархии. С другой — и это, вероятно, главное — специфика положения отделов может быть объяснена подходом руководства Форин оффиса к выработке решений. Не только в МИД, но и в других учреждениях Уайтхолла, замечает У. Уоллес, «принято решать все вопросы на возможно более низком уровне, преодолевая тем самым извечное стремление бюрократов отсылать дела на рассмотрение вышестоящих инстанций». Чем больше текущих дел решается на уровне отдела, тем больше времени освобождается у руководителей Форин оффиса для решения наиболее важных проблем. И применение этого принципа можно бы было только одобрить, если бы в реальной практике Форин оффиса (об этом не раз говорили лейбористские руководители английского МИД) он нередко не использовался для задержки какого-либо неугодного дипломатам решения или попросту для того, чтобы не сообщать о нем руководству.

Территориальные отделы — наиболее устойчивое звено Форин оффиса. Считается, что система отбора и подготовки кадров страноведческого профиля в целом оправдывает себя. Специалисты тем не менее замечают, что подготовка кадров по различным регионам далеко не равноценна. В 1975 году в Форин оффисе работали 182 арабиста, то есть более половины всех сотрудников территориальных отделов³. Это, по-видимому, значительно превышало потребности. Значительную часть арабистов направили в функциональные отделы и на работу в международные организации. В то же время латиноамериканистов не хватало даже для территориальных отделов и для посольств в соответствующих странах, о чем Форин оффису не преминули напомнить в прессе и в парламенте сразу после начала фолклендских событий.

Еще в связи с обсуждением доклада Данкена специалисты отмечали, что профессиональные дипломаты не умеют связывать изучаемые ими локальные события с процессами глобального характера. Критике подверглась также ориентация Форин оффиса на «специалистов широкого профиля», которые, как полагали руководители службы, в состоянии справиться с анализом любой ситуации, где бы она ни возникала. Однако это мнение не разделялось экспертами «со стороны». Один из них заметил,

что дипломаты «за лесом не видят деревьев»⁴. Иными словами, из их поля зрения выпадают важные детали, что не позволяет дать адекватный анализ ситуации и даже ведет к искажению смысла происходящих событий.

Добавим, что именно в территориальных отделах Форин оффиса культивируются наиболее консервативные дипломатические методы. Их сотрудники активнее других сопротивляются новшествам, неохотно соглашаются на прохождение стажировок в других учреждениях, научных центрах и университетах.

Если территориальные отделы занимаются в основном двусторонними политическими отношениями Англии с другими государствами, то задачи второй группы оперативно-дипломатических отделов — функциональных — иные. Их сотрудники занимаются актуальными проблемами современной мировой политики. В последние десять — пятнадцать лет функциональные отделы получили преимущественное развитие в структуре Форин оффиса. Этому способствовал рост активности дипломатов во внешнеэкономической, информационно-пропагандистской областях, в сфере международного научно-технического и культурного сотрудничества. Новым важным направлением их деятельности стала также работа, связанная с участием Британии в международных организациях. Функциональная специализация ускорила, как уже говорилось, со вступлением Англии в ЕС.

В 1973 году штаты сотрудников функциональных отделов почти в три раза превышали персонал территориальных отделов. Примерно такое же соотношение сохраняется и до сих пор. Судя по официальным документам МИД, его руководители считают функциональные отделы важнейшим оперативным звеном Форин оффиса. Так, перечисление отделов в справках, представляемых в 80-е годы Форин оффисом в парламент, обычно начинается с функциональных отделов, а точнее — с их торгово-экономической группы.

Ориентируя центральное дипломатическое ведомство на активную работу в экономической области, руководители Форин оффиса, по всей очевидности, рассматривают торгово-экономические отношения как один из важнейших каналов укрепления британского влияния в мире. В одной из справок Форин оффиса говорится, что во внешнеэкономической области дипломатическая служба преследует три основные цели: «способствовать улучшению условий для британского экспорта (видимого и невидимого) на

мировых рынках», «обеспечивать своевременное получение необходимых для английской экономики поставок», «защищать за рубежом экономические интересы Соединенного Королевства»⁵.

Экономические отделы Форин оффиса довольно узко специализированы. Так, имеются специальный отдел по торговым отношениям и экспорту, отдел по валютно-финансовым отношениям, два отдела по западноевропейской интеграции, отдел по энергетическим ресурсам, науке и космосу.

Ведущая форма работы экономических отделов — сбор, обработка и анализ сведений, получаемых от английских дипломатических представительств. Ежегодно Форин оффис получает примерно 50 тыс. донесений различных видов по экономическим вопросам. Обработанная информация через министерство торговли, Конфедерацию британской промышленности и ряд других ведомств и организаций доводится до сведения английских компаний. «У нас нет достаточной квалификации, чтобы самим продать тот или иной товар, — говорил на парламентских слушаниях представитель Форин оффиса. — Но мы в состоянии оказать такие услуги, которые помогут сделать это британским экспортерам»⁶.

Для сотрудников торгово-экономических отделов налаживание личных и деловых связей с миром большого бизнеса составляет часть их повседневной работы. С 80-х годов Форин оффис охотнее идет на прямой обмен кадрами с частными фирмами. В 1980 году на стажировках в 3 компаниях было всего четыре дипломата, в 1983-м дипломаты были временно прикреплены уже к 11 фирмам. Однако, заботясь о собственной независимости, Форин оффис по-прежнему старается соблюдать определенную дистанцию, сотрудничая с «внешним миром».

После некоторого ослабления значения занимающихся интеграцией отделов с 1985—1986 годов их роль вновь возрастает. Это, в частности, отразилось в увеличении штатов. В дополнение к двум созданным в 70-х годах департаментам в 1985 году была учреждена специальная группа в составе 30 сотрудников для оперативного обслуживания британских делегаций на конференциях в рамках ЕС в периоды, когда английский министр иностранных дел является председателем сообщества.

Другим направлением динамичного развития функциональных отделов Форин оффиса является, как уже говорилось, дипломатическое обеспечение участия Великобри-

тании в международных организациях. Англия состоит членом более ста международных межправительственных организаций. Форин оффис поставляет кадры для постоянных представительств при ряде из них, участвует в формировании делегаций для сессионной работы других организаций.

Рост международных организаций явился одним из главных факторов, повлиявших на модернизацию британского дипломатического аппарата. Усилиями его руководителей структура Форин оффиса была в значительной мере преобразована для обеспечения конференционной работы. Сегодня во многих международных организациях Англия занимает активную позицию, опираясь на профессиональное умение своих дипломатов в ведении международных переговоров.

Важнейшее значение с точки зрения обеспечения безопасности Великобритании руководители Форин оффиса по-прежнему придают НАТО, о чем они не раз публично заявляли.

Еще в 1978 году М. Тэтчер подчеркивала, что интересы обороны должны быть определяющими для внешней политики в целом⁷. А в представленной Форин оффисом в палату общин справке говорилось о том, что политика в области обороны «прямо зависит от внешней политики»⁸. Несмотря на очевидные различия в подходе, лидер консервативного правительства и Форин оффис разделяли точку зрения, что взаимозависимость военной и внешней политики возросла. А это, в свою очередь, ставило в повестку дня проведение таких практических мер, как установление постоянной оперативной связи между Форин оффисом и министерством обороны, повышение значения в дипломатическом аппарате подразделений, которые в той или иной мере занимаются военными и военно-стратегическими вопросами. Именно благодаря этим мерам происходило укрепление отдела оборонной политики — наиболее крупного и влиятельного из всех департаментов Форин оффиса, ведающих международными организациями. Один из его секторов специально занимается вопросами участия в НАТО. Через этот отдел осуществляются связи МИД с министерством обороны. Форин оффис участвует в разработке программ военной помощи иностранным государствам, в направлении за границу военных специалистов и в подготовке иностранных военных кадров в британских военных академиях. Отдел также занимается разработкой военно-технических аспектов английской по-

зиции на переговорах по разоружению, тогда как основная часть разоруженческих проблем находится в компетенции отдела по контролю над вооружениями и разоружению.

Влияние военных ведомств на дипломатический аппарат отражается и на служебных карьерах английских дипломатов. Более половины руководящего состава Форин оффиса в то или иное время находилось на стажировках в военных институтах. Годичная учеба в имперском военном колледже приравнивается к этапу в служебном продвижении, который обычно занимает три — четыре года и служит основанием для получения очередного дипломатического ранга. Более того, после такой стажировки дипломатов, как правило, отправляют на ответственные посты.

Внимание британской дипломатической службы к ООН объясняется в первую очередь тем, что Великобритания является постоянным членом Совета Безопасности, участвует в операциях по поддержанию мира, проявляет большой интерес к решению в рамках ООН глобальных и региональных проблем.

Деятельность британской дипломатии в ООН координируется департаментом ООН Форин оффиса, разделенным на несколько секторов в соответствии с профилем главных органов и специализированных учреждений ООН. Штаты департамента в основном укомплектованы дипломатами со значительным опытом работы в международных организациях.

В конце 70-х и в 80-х годах его сотрудники подготовили ряд предложений по совершенствованию механизма работы Организации Объединенных Наций. Были выдвинуты, к примеру, интересные идеи о мерах по предотвращению возникновения локальных вооруженных конфликтов, предусматривающие создание системы превентивных консультаций министров иностранных дел государств — членов Совета Безопасности. Заслуживает внимания также проект создания постоянно действующего института «послов ООН», которые пребывали бы в «горячих точках» планеты⁹.

С конца 60-х годов произошли серьезные изменения в системе учреждений, ведающих делами Содружества. От целого министерства теперь остался один сравнительно небольшой отдел по координации Содружества. На долю его сотрудников в последние годы выпали нелегкие задачи дипломатического согласования позиций Англии с другими

членами Содружества, большинство из которых стоит на платформе Движения неприсоединения.

«Если бы вам довелось побывать в Форин оффисе на одном из совещаний накануне Мельбурнской (1981 г.) конференции лидеров Содружества, — писала «Дейли телеграф», — то в выступлениях дипломатов вы не могли бы не заметить пессимистических ноток вперемишку с чувством апатии и безразличия»¹⁰. Сказанное можно отнести и к другим встречам глав правительств Содружества, подготовкой которых занимается Форин оффис. На Деллийской конференции (1983 г.) английская делегация, как отмечала «Таймс», «была вынуждена держать оборону» при рассмотрении положения в Намибии, вопросов, касающихся всемирного экономического порядка и гонки вооружений. В трудной ситуации английская дипломатия тогда оказалась и в связи с интервенцией США на Гренаде, являющейся членом Содружества.

На очередной конференции в Нассау в октябре 1985 года Великобритания вновь была, по существу, в полной изоляции, поскольку ее правительство оказалось единственным противником применения всеобъемлющих экономических санкций против ЮАР.

Примерно за год до каждой из встреч в верхах, проводимых Содружеством, английские дипломатические представители в государствах — членах этого объединения вместе с направляемыми им в помощь сотрудниками Форин оффиса буквально уламывают перейти на свою сторону одних, пытаются нейтрализовать оппозицию других и делают все возможное, чтобы не допустить выхода из Содружества третьих. Итоги конференций в целом показывают, что им это удается, хотя и ценой довольно серьезных уступок.

К числу отделов, ведающих международными организациями, относится и созданный в 70-е годы отдел по охране окружающей среды, мировому судоходству и гражданской авиации. В его компетенцию входят политические аспекты международного сотрудничества в этих областях, а научно-техническими вопросами занимаются другие ведомства Уайтхолла. Однако на практике отделить одни вопросы от других трудно. По этой причине большинство из них решается совместно дипломатами и сотрудниками «внутренних» ведомств. На основе плюралистического представительства формируются и британские делегации на международных конференциях.

Известно, что процесс психологической адаптации бри-

танских дипломатов, особенно старшего поколения, к появлению в недрах Форин оффиса подразделений, занимающихся столь чужеродными, по их мнению, для классической дипломатии делами, как охрана природы, был нелегким. Предубеждения не изжиты и по сей день. Есть и трения в отношениях кадровых дипломатов со специалистами.

Профессиональные дипломаты, например посол Р. Уэйд-Гери, высказывают мнение о том, что функциональных отделов стало чересчур много, что надо бы их расформировать, а их штаты передислоцировать в территориальные отделы, тем самым укрупнив и усилив их¹¹. Уэйд-Гери ссылается на то, что функциональные отделы во многом работают вхолостую, дублируя «внутренние» министерства. Однако за его словами можно увидеть стремление блокировать дальнейший рост в штатах МИД числа специалистов «со стороны». Именно из их рядов комплектуется сегодня часть персонала функциональных отделов, в то время как территориальные департаменты состоят исключительно из кадровых дипломатов.

Все же консерваторам на дипломатической службе не удалось предотвратить структурную модернизацию Форин оффиса в целом. Однако они сумели задержать развитие на постоянной основе политического планирования, а также связей дипломатической практики с наукой.

Становление планово-аналитических подразделений в Форин оффисе, во всяком случае до начала 60-х годов, прошло сложный путь. Напомним, что Э. Бевин в конце 40-х годов в общем одобрительно отнесся к изучению работы госдепартамента США (где отдел по планированию создан в 1947 г.) и учредил в британском МИД специальный комитет постоянного заместителя министра, который занимался составлением альтернативных прогнозов внешнеполитического развития и планированием британской политики. Однако А. Иден, придя в Форин оффис, этот комитет распустил.

С приходом к власти в 1964 году лейбористов отношение к планированию в дипломатическом ведомстве вновь стало позитивным. Лейбористское правительство демонстрировало готовность прислушиваться к мнению науки и учитывать накопленный международный опыт. При этом было принято во внимание и соображение, высказанное в докладе Плоудена: «Некоторые из наиболее неудачно решенных нами международных проблем в последние два десятилетия могли бы, возможно, быть решены успешнее,

если бы мы смогли заранее учесть последствия наших действий».

Во второй половине 1964 года приказом лейбористского главы Форин оффиса в нем была создана группа планирования. Однако скептицизм карьерных дипломатов, привыкших полагаться в основном на интуицию, а не на выкладки кабинетных ученых, сыграл, видимо, свою роль при определении ее статуса и числа сотрудников. С самого начала в ней работало всего 3 человека, а с 1968 года — 4. В 70-е годы ее статус в структуре Форин оффиса был поднят до уровня департамента, но одновременно были урезаны прерогативы МИД в области планирования. В 1970 году функции глобальных внешнеполитических исследований и составления прогнозов были переданы ЦГРГП Кэбинет оффиса.

«Фолклендский кризис» вновь привлек внимание к этой проблеме. «Курьезным следует считать факт, — отмечала «Таймс», — что люди, посвятившие свою жизнь дипломатии, оказались не в состоянии сформулировать цели и приоритеты английской внешней политики». Автор другой статьи утверждает, что Форин оффису не хватило двадцати лет, чтобы «верно определить перспективы развития ситуации в регионе и наметить выгодный для Англии курс действий»¹².

Форин оффис критиковали и за то, что он не прислушивался к советам ученых. В группе планирования не было ни одного ученого-международника, хотя она и поддерживала связи с некоторыми университетами и исследовательскими центрами. Отмечалось, что в 70-е годы отдел планирования Форин оффиса представил лишь один значительный документ — доклад о последствиях для британской внешней политики истощения запасов нефти в Северном море (он назывался весьма эффектно — «Там, где кончается радуга»).

Тенденция объяснять те или иные ошибки в проведении внешней политики Великобритании слабостью теоретической базы, пренебрежением к науке со стороны государственных ведомств прослеживается во многих исследованиях английских международников. Так, профессор Дж. Фрэнкл пишет, что английская политика в целом и внешняя политика в частности «отмечены приверженностью к прагматизму и недоверием к теории». Одну из главных неудач внешней политики Англии автор видит в отсутствии связи теории с практикой¹³. Из рассуждений Фрэнкла и некоторых его коллег напрашивается вывод о

том, что просчетов можно было бы избежать, если бы дипломатический аппарат работал на научной основе. На наш взгляд, это не совсем верно. Дипломатическая служба при всем ее влиянии на английский внешнеполитический курс не определяет его принципиальных целей и направлений, с ошибочностью выбора которых и связаны главные внешнеполитические просчеты, на которые ссылаются британские ученые.

Рассматривая структуру Форин оффиса, нельзя согласиться с той точкой зрения, что английский МИД чуть ли не полностью исключил научно-исследовательскую работу. Исследовательский отдел — один из крупнейших в Форин оффисе по числу сотрудников (примерно 70 человек). Он основан еще в годы второй мировой войны при участии крупного английского историка А. Тойнби. Главное, чем теперь занимаются сотрудники отдела, — это анализ внутреннего положения в иностранных государствах. Более половины сотрудников занимаются странами «восточного блока».

Для нужд Форин оффиса отдел ведет справочник «Кто есть кто» по всем странам мира с краткими биографиями и характеристиками политических деятелей. Кроме того, ведется картотека с перечислением фамилий и кратких (на одну-две строки) данных на несколько миллионов людей, «которые могут представить интерес для английской дипломатии»¹⁴. Все эти материалы, разумеется, закрытого характера. Документы отдела с титулом «Кто есть кто» лишь по названию совпадают с издаваемыми английскими фирмами популярными биографическими справочниками.

Английская дипломатическая служба, как, впрочем, и американская, активно занимается «культурной дипломатией». Этим термином обозначают контроль и координацию Форин оффисом британского участия в международном сотрудничестве в сфере культуры и образования. Этот специфический участок работы английского МИД правомерно также назвать «невидимой дипломатией», поскольку успехи на этом поприще достигаются, как правило, без заметного участия дипломатов и без использования традиционных форм дипломатической работы.

Относительно небольшой отдел по культурным связям Форин оффиса определяет политические цели и основные направления «культурной дипломатии». Практическое осуществление международного научного, культурного, спортивного, молодежного сотрудничества находится в ру-

ках Британского совета, деятельность которого на две трети финансируется Форин оффисом.

Именно Форин оффис еще с начала 30-х годов начал поиск новых методов культурно-идеологической экспансии за рубежом. Его руководители тогда ссылались прежде всего на необходимость активно противодействовать пропаганде фашистских государств. Наряду с этим, по замечанию А. Парсонса, началось и осознание того факта, что «дни империи сочтены». Следовательно, надо было думать о возможных вариантах замены военно-административного контроля в колониях чем-то иным, возможно, и культурно-идеологическим влиянием. Так, пишет Парсонс, «культура становилась в ряд инструментов политической и дипломатической борьбы»¹⁵.

С помощью Британского совета, который действует под финансовым и политическим контролем Форин оффиса, и сегодня британская дипломатия стремится в доступных ей пределах (а они довольно значительны) направлять процессы развития международных культурных связей в выгодное ей русло. Активность в этой области особенно возросла с 60-х годов, когда возможности прямого экономического и политического влияния Англии в «третьем мире» значительно сузились. В 1964 году комитет Плоудена так определил задачу: информационная и культурная деятельность необходима «для того, чтобы обеспечить поддержку английской внешней политике». В дальнейшем эта задача с повестки дня не снималась.

У Форин оффиса имеются и сильные рычаги организационного контроля над деятельностью Британского совета, например право утверждать назначения всех представителей совета за рубежом. К тому же глава британской дипломатической службы по должности входит в состав исполнительного директората Британского совета.

Один из интенсивно развивающихся в последние годы и перспективных участков работы отдела по культурным связям Форин оффиса, посольств и Британского совета — «международное образование», направленное в основном на подготовку национальных кадров в развивающихся странах. Деятельность в сфере образования в развивающихся странах, главным образом входящих в Содружество, совпала по времени с развалом империи и стала одним из главных средств сохранения там британского политического влияния.

В 70-х годах упор в стратегии «международного образования» стал делаться не на внедрение английских

кадров в местные системы просвещения и создание школ и вузов по английскому образцу, а на подготовку в Англии национальных кадров «администраторов, инспекторов, специалистов по планированию образования», которые в дальнейшем могли бы занять командные позиции в культурной и общественной жизни своих стран. Хотя, как писал У. Уоллес, «иностранный студент, обучающийся в Англии, может и не стать через двадцать лет влиятельным деятелем в своем правительстве», тем не менее именно на такую вероятность и рассчитывают Форин оффис и Британский совет.

Сокращение расходов на социальные нужды при правительстве М. Тэтчер затронуло и «международное образование» — число иностранных студентов в Англии упало с 87 тыс. в 1979—1980 годах до 55 тыс. в 1982—1983 годах. Но программы, связанные с реализацией политических целей, при этом практически не пострадали. Напротив, при выделении субсидий на учебу иностранцев в Англии была сделана существенная оговорка — деньги будут выделяться «на целевую подготовку тех студентов, прибытие которых в Англию правительство сочтет целесообразным»¹⁶. Тем самым «международное образование» ставилось под еще более жесткий политический контроль.

Помимо участия в реализации долгосрочных программ правительства Британскому совету порой даются поручения для поддержки тех или иных конкретных внешнеполитических акций. Так, в 1970 году кабинет Э. Хита ассигновал 6 млн. ф. ст. на программу мероприятий в Западной Европе, которые должны были воздействовать на общественное мнение в этих странах перед вступлением Англии в ЕС. Мероприятия англичан называли тогда в западноевропейской печати «британской шумовой завесой в континентальной Европе», под прикрытием которой английская дипломатия стремилась приглушить возражения тех политических деятелей в странах ЕС, которые высказывали беспокойство в связи со вступлением Англии в сообщество.

С тех пор Западная Европа становится постоянным объектом «культурной дипломатии». Однако по-прежнему бо́льшая часть деятельности Британского совета связана с развивающимися странами. На программы совета только в Африке на рубеже 70—80-х годов, к примеру, было ассигновано в 2,5 раза больше средств, чем на западноевропейские программы¹⁷.

Гибкой и весьма результативной формой участия Фо-

рин оффиса в культурном сотрудничестве можно, на наш взгляд, считать созданную после войны систему полуправительственных и «добровольных» ассоциаций и фондов, таких как Ассоциация СССР — Великобритания, Центр по связям Великобритании со странами Восточной Европы, Британо-французский комитет и др. Всего их более десятка. В их штатах обычно всего 2—3 постоянных сотрудника. Руководят этими организациями, как правило, опытные британские дипломаты в отставке, ранее работавшие в соответствующих странах, хорошо знакомые с их культурной жизнью и нередко поддерживающие личные связи с местными творческими работниками, деятелями культуры и просвещения. Благодаря таким связям им удается, притом зачастую на весьма высоком уровне, поддерживать международные контакты и проводить совместные мероприятия без излишних формальностей и «дипломатической привязки», что по тем или иным мотивам может не устраивать их партнеров. В то же время сохраняющиеся тесные связи руководителей этих центров с Форин оффисом позволяют, вероятно, использовать сотрудничество с зарубежными странами в конкретных интересах британской дипломатии, а в отдельных случаях — проводить британское влияние в сложных политических условиях, когда обычные дипломатические каналы использовать затруднительно.

К «культурной дипломатии» близко примыкает информационно-пропагандистская деятельность Форин оффиса. И в той, и в другой находит свое выражение идеологическая функция британской внешней политики — воздействие на международное общественное мнение.

Информационной работой в Форин оффисе занимается несколько отделов. Крупнейший из них — информационный отдел — ведает планированием информационно-пропагандистских мероприятий, осуществляет политическое руководство международной службой Би-би-си, другими связанными с правительством службами информации. Среди них особого внимания заслуживает Европейский дискуссионный центр, созданный британским правительством, как говорится в справке Форин оффиса, «для того, чтобы доводить до средств массовой информации Запада точку зрения британского правительства на международные события». Там же говорится о том, что Форин оффис считает этот центр и проводимые им «конференции в Уилтон-парке» английским вкладом в развитие Европейского сообщества¹⁸. Европейский дискуссион-

ный центр действует на правах сектора информационного отдела.

Другой его сектор готовит и направляет инструктивную информацию английским загранпредставительствам, которые как ведут самостоятельную информационную работу, так и руководят всей британской пропагандистской деятельностью в тех или иных странах. В секторе имеется несколько территориальных групп, сотрудники которых изучают условия для ведения информационной работы за рубежом и готовят соответствующие рекомендации. В обязанности сектора входит, кроме того, прием представителей иностранных средств массовой информации, посещающих Англию для ознакомления с ее опытом в этой области.

Отдел новостей Форин оффиса поддерживает связи с британской печатью, радио и телевидением, организует пресс-конференции для английских и иностранных корреспондентов в Лондоне, инструктирует английских журналистов по внешнеполитическим вопросам. Одна из его функций — поддержание связей с общественностью, иными словами — пропаганда внешнеполитического курса в самой Великобритании. Показательно, что за первые семь лет пребывания у власти правительства М. Тэтчер ассигнования на информирование общественности о работе самого Форин оффиса выросли в 2,2 раза — со 100 тыс. до 222 тыс. ф. ст. в год, а оплата услуг специалистов по применяемой в информационной работе компьютерной технике достигла в 1986/87 финансовом году почти 0,5 млн. ф. ст.¹⁹

Традиционной формой работы в рамках «связей с общественностью» является составление ответов на парламентские запросы в адрес дипломатической службы, общее число которых в 1985 году превысило 2 тыс. Ряд направленных в палату общин ответов Форин оффиса содержит довольно подробную информацию о деятельности дипломатической службы и написаны таким образом, чтобы оставить о ней самое благоприятное впечатление и тем самым не допустить нежелательных реформ. Форин оффис в данном случае выступает в качестве «лоббиста» своих собственных ведомственных интересов.

В 80-е годы Форин оффис, как сообщалось в печати, был вовлечен и в весьма необычные для дипломатической службы формы деятельности. Английский МИД, например, участвовал в развернутой правительством пропагандистской кампании с целью дискредитировать оппозицию решению о приобретении дорогостоящей системы «Трай-

дент-2». Удивление в некоторых общественных кругах вызвал факт рассылки Форин оффисом материалов пропагандистского характера в учебные заведения. Представители Форин оффиса заявили, что это было сделано по просьбе национального профсоюза учителей. Однако профсоюз факта такого обращения не подтвердил²⁰.

Согласно отчету о деятельности международной службы Би-би-си, отношения корпорации с Форин оффисом в 80-е годы были «дружескими и конструктивными»²¹. Радиопропаганда фактически остается главной формой распространения за рубежом официальной внешнеполитической информации. Именно по этой причине на ее ведение расходуется более 10 процентов ассигнований по бюджету Форин оффиса. За счет МИД покрывается более 70 процентов расходов международной службы Би-би-си²².

При этом с 1979 по 1985 год дотации Би-би-си возросли в реальном исчислении на 20 процентов, хотя за тот же период правительственные расходы на внешнеполитическую деятельность в целом сократились примерно на 4 процента²³.

Форин оффис, не вмешиваясь в повседневную работу корпорации, определяет наиболее полезные для британской дипломатии направления ее деятельности. Так, не без его рекомендаций при правительстве М. Тэтчер значительно увеличился объем вещания на Советский Союз, стали более разнообразными его формы, в частности начал практиковаться так называемый «живой эфир», прямой диалог с радиослушателями и т. д. Быстро отреагировала международная служба и на фолклендские события, буквально в течение считанных дней резко увеличив вещание на испанском языке.

По данным Мурхауза, у Форин оффиса имеются и полномочия прямого контроля над передачами, в их числе право приостановить или даже вообще запретить выход в эфир любой программы²⁴.

Малоизвестна, хотя весьма значительна, еще одна сторона деятельности Би-би-си — как источника оперативной информации. Круглосуточная служба прослушивания иностранного вещания Би-би-си, оснащенная ультрасовременной электроникой, позволяет получать информацию из любой точки земного шара, где работают радиостанции. Сводки этой информации непрерывно передаются в ряд правительственных учреждений, в том числе и в Форин оффис, и используются дипломатической службой в оперативной работе.

В последние несколько лет в деятельности центрального дипломатического ведомства наблюдается определенное повышение значения традиционных видов работы — консульской, протокольной.

В целях повышения эффективности работы, особенно в условиях роста ее объема и одновременного сокращения штатов, в 80-е годы активно осуществляется программа технического переоснащения Форин оффиса. Немалые средства ежегодно расходуются на приобретение компьютеров.

К середине десятилетия в Форин оффисе была создана система оперативной электронной связи между примерно 80 его различными подразделениями и руководящим звеном. Ее внедрение значительно ускорило прохождение дел. Так, если прежде циркуляция по Форин оффису входящего документа могла занимать две-три недели, то теперь этот срок сокращен до нескольких часов. Компьютеры, кроме того, используются в отделах для хранения и оперативного поиска несекретной информации.

В официальных справочных изданиях английского МИД отсутствует какое-либо упоминание о некоторых функциях разведывательного характера, которые осуществляются под эгидой центрального дипломатического ведомства. Тем не менее в печать и исследовательскую литературу начали попадать некоторые материалы об этом. А в 1980 году правительство впервые официально признало факт существования Секретной разведывательной службы (СИС), занимающейся в основном политической разведкой. Было сообщено, что ассигнования на деятельность СИС утверждаются на закрытом заседании парламента на основании сметы, представляемой главой профессиональной дипломатической службы с одобрения министра иностранных дел²⁵.

«Первая и главная цель дипломатии — собирать полную и точную информацию о других странах или организациях, верно ее оценивать в свете реальных фактов, с тем чтобы можно было принять разумное политическое решение. Очевидно, что роль разведки в выполнении этих задач должна быть значительной»²⁶ — так обосновывает связь дипломатии и разведки дипломат Дж. Макдермот, завершивший свою служебную карьеру на посту консультанта директора СИС. Из его книги, а также из исследования Дж. Мурхауза мы узнаем, что «секретная служба» возглавляется профессиональным дипломатом на уровне первого заместителя министра. В начале 70-х годов им

был Д. Ренни, указанный в списке аппарата Форин оффиса как заместитель министра по вопросам планирования, исследований, архивов и библиотеки. А в 1953—1958 годах Ренни возглавлял информационно-исследовательский департамент.

В 1975 году в печати сообщалось, что пост Ренни наследовал М. Олдфилд, чья дипломатическая карьера, судя по справочникам, «оборвалась» в 1964 году. Тогда Олдфилд был переведен из посольства в Вашингтоне в Форин оффис в ранге советника²⁷. Понятно, что сведения как о руководителях, так и об оперативных сотрудниках СИС строго засекречены, и проверить достоверность сообщений печати не представляется возможным.

Уровень секретности в британской политической разведке очень высок. «Можно предположить, — пишет Дж. Мурхауз, — что и сам глава Форин оффиса не осведомлен обо всем, что происходит в руководимом им учреждении»²⁸. А о том, что он знает, он обязан хранить молчание не только во время пребывания в должности, но и после ухода из Форин оффиса.

Исследователи отмечают, что организационная структура «секретной службы» представляет собой как бы Форин оффис в миниатюре. В ней представлены все три основные группы отделов: территориальные, функциональные, административные. Можно только усомниться насчет «миниатюрности», поскольку численность сотрудников СИС неизвестна. В середине 80-х годов ее бюджет оценивался в 140 млн. ф. ст.²⁹ Для сравнения отметим, что весь бюджет Форин оффиса (включая ассигнования на деятельность Британского совета, Би-би-си и взносы в международные организации) составлял тогда немногим более 560 млн. ф. ст.

Интересы Форин оффиса в сфере разведки на правительственном уровне представляет глава дипломатической службы. Он входит в состав комитета постоянных заместителей министров по разведке, который возглавляется секретарем Кэбинет оффиса и занимается координацией деятельности всех разведслужб. Подчиняется комитет непосредственно премьер-министру.

Кроме СИС в Форин оффисе есть еще одно секретное подразделение. Это правительственный центр связи в Челтенэме. Английский историк К. Эндрю утверждает, что по заданию руководства Форин оффиса челтенэмский центр еще в 20-е годы занимался регулярным перехватом и дешифровкой телеграфной дипломатической корреспонден-

ции между Наркоминделом в Москве и советским посольством в Лондоне. По его мнению, ни одно историческое исследование англо-советских отношений того периода не может считаться полным и достоверным без учета такого рода деятельности Форин оффиса³⁰.

Завершая рассказ о Форин оффисе, нельзя не упомянуть о так называемой «чрезвычайной кризисной группе», работа которой связана с защитой национальной безопасности. В нее входят шесть профессиональных дипломатов, которые несут круглосуточное дежурство в центральном здании Форин оффиса на Уайтхолле. Они первыми читают телеграммы с грифом «Молния» и решают, имеется ли угроза извне британским интересам, а также требует ли возникшая ситуация немедленного вмешательства руководителей МИД и правительства.



На рубеже 70—80-х годов Форин оффис испытал на себе сильное давление со стороны влиятельных партийно-политических, правительственных, а также академических кругов, требовавших его коренной реорганизации. Анализ современной структуры английского центрального дипломатического ведомства свидетельствует о том, что руководителям профессиональной дипломатии удалось устоять и сохранить довольно прочные позиции в государственном аппарате.

Вместо радикальных преобразований, рекомендованных, в частности, комитетом Беррила и некоторыми советниками М. Тэтчер, профессиональное руководство Форин оффиса предложило свой путь решения организационных проблем — путь неторопливого, эволюционного по своему характеру приспособления к диктуемым международными условиями новым формам деятельности. При этом по существу в неизменном виде были сохранены глубоко укоренившиеся принципы построения и работы британского дипломатического аппарата. Здесь в первую очередь следует отметить сбалансированность между различными направлениями деятельности Форин оффиса и преобладание кадрового дипломатического состава во всех оперативных звеньях дипломатического аппарата (за исключением исследовательского отдела и группы советников министра по юридическим вопросам).

В отличие от госдепартамента США, в котором с при-

ходом в Белый дом каждой администрации создаются новые подразделения и появляется большое число не имеющих почти никакого дипломатического опыта политических деятелей и вовсе дилетантов из рядов сторонников победившего на выборах президента, Форин оффис не знает подобной практики и, следовательно, всей остроты трений и конфликтов, сопутствующих ей. Это обстоятельство, среди прочих, позволяет британскому дипломатическому ведомству работать более продуктивно при значительно меньшей численности персонала и с более скромным бюджетом. Можно, вероятно, согласиться с рядом британских авторов, в том числе с бывшим министром иностранных дел Ф. Пимом, в том, что влияние Англии на международные дела больше, чем мог бы позволить ее реальный потенциал. И этим британское правительство, отмечает Пим, во многом обязано своему дипломатическому аппарату³¹.

К числу удач Форин оффиса в организационной сфере можно, на наш взгляд, отнести гибкие формы сочетания деятельности ряда департаментов Форин оффиса с работой правительственных и неправительственных организаций в некоторых важных областях международного сотрудничества, в частности в сфере гуманитарных, культурных и научных связей. Созданная система помогает в определенной мере решать и нелегкую проблему смены кадров. Большинство этих организаций возглавляются ушедшими в отставку по возрасту (в 60 лет) дипломатами. Их богатый опыт не пропадает втуне.

Форин оффис, будучи центральным органом внешних сношений государства — активного участника империалистических военно-политических союзов, не избежал, разумеется, влияния, обусловленного рядом негативных внешнеполитических тенденций. В структуре Форин оффиса это нашло отражение в увеличении штатов подразделений, занимающихся военными вопросами, а также в тесных связях профессиональной дипломатии и разведки. Все же отметим, что и в этом Форин оффис избежал крайностей, характерных для госдепартамента США и ведомств иностранных дел некоторых других капиталистических государств.

ЗАГРАНИЧНЫЕ ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВА

Более половины кадровых сотрудников британской дипломатической службы (2553 из 4616 человек), по данным на 1 апреля 1986 года, работали в 208 заграничных

представительствах: 129 посольствах и представительствах Высоких комиссаров (дипломатических представительствах в государствах Содружества), 61 генеральном консульстве и консульстве, 10 постоянных представительствах при международных организациях и 8 имеющих дипломатический статус представительствах специального характера, в основном коммерческих бюро. Кроме того, Великобритания представлена в десяти государствах послами по совместительству.

С 1968 по 1986 год число государств, в которых в том или ином качестве аккредитованы представители британской дипломатической службы, выросло со 136 до 165. Количество представительств всех видов за то же время сократилось с 243 до 208¹. Однако сокращение было проведено в основном за счет отдельных штатных консульских учреждений и в очень небольшой степени затронуло посольства и представительства Высоких комиссаров, которые по-прежнему занимают центральное место в системе британских загранучреждений.

Некоторые крупные британские дипломаты — и это, на первый взгляд, удивляет — высказывали недовольство в связи с тем, что число посольств постоянно росло. Так, лорд Стрэнг удрученно констатировал: «Произошло падение статуса посла»². В доказательство он напомнил читателям, что в 1910 году «на службе Его Величества» находилось всего 8 послов, но зато у них было несравненно более высокое социальное положение, нежели у послов нынешних. Все они входили в состав Тайного совета*. А в 1955 году из более чем 100 послов в Тайный совет не был включен ни один.

У. Стрэнгу вторит его более молодой коллега Дж. Джексон, достигший вершин карьеры в конце 70-х годов. По мнению Джексона, «сегодня британский посол будет рад и тому, если он удостоится завтрака в обществе министра или хотя бы одного из младших министров». В высшие же сферы государственной иерархии он теперь, как правило, не вхож.

Такого рода жалобы дипломатов обоснованы лишь отчасти. Ведь послы по-прежнему занимают одну из верх-

* Тайный совет — совещательный орган при британском монархе в составе примерно 350—370 человек. Дает советы королеве по вопросам законодательства, рекомендует сроки созыва и роспуска парламента, выполняет некоторые другие функции. Члены Тайного совета, за исключением входящих в него по должности лидера правительства и министров, назначаются королевой.

них строчек в списке британского государственного протокольного старшинства, следуя почти сразу же за премьер-министром и опережая всех герцогов, маркизов и графов, не говоря уж о членах кабинета, отодвинутых почти в самый конец списка.

Но значение протокольных привилегий, которыми обладают дипломаты, умаляется тем, что они не пожизненны и утрачиваются с уходом на пенсию. По этой причине в течение своей карьеры дипломаты стремятся «накопить» побольше орденов: благодаря им они навсегда вносятся в число лиц, «приближенных к Короне», и, таким образом, сохраняют престиж в высших слоях общества. Ордена английских дипломатов могут служить довольно надежным показателем успешной карьеры. Так, если посла награждают лет за восемь — десять до окончания его срока службы Большим крестом Св. Михаила и Св. Георгия, то можно с уверенностью предсказать его скорое повышение. А если этим орденом не удостоивают главу крупного дипломатического представительства даже во время визита королевы в страну его пребывания — когда такие ордена обычно и вручаются, — то говорят, что пришла пора подумать об отставке.

Нельзя не отметить, что должность посла по-прежнему не только престижна, но и довольно щедро оплачивается. Достаточно сказать, что жалование посла примерно в 6—7 раз выше заработной платы квалифицированного рабочего. Кроме того, посол получает различного рода надбавки за трудные условия работы и средства на представительские расходы, которые в некоторых странах довольно значительны.

Высказывается мнение, что есть некий «скрытый» бюджет Форин оффиса, значительно превышающий официальный. Правда, приводятся лишь косвенные доказательства этого. Так, в начале 70-х годов ассигнования английскому послу в Париже (им был тогда зять У. Черчилля К. Соумс) на представительские цели почти в 3 раза превысили его жалование. Посол за год принял 250 гостей с полным пансионом, обедал с 2 тыс. и почти с тем же числом гостей пил чай. И это не считая официальных приемов в посольстве, в их числе и приема по случаю дня рождения королевы, когда приглашалось 3 тыс. гостей.

Определенная, хотя и не столь драматичная, как это представляется Стрэнгу и Джексону, утрата британскими послами своего положения в высшем аристократическом свете компенсируется укреплением их связей с деловыми

кругами. Редкий британский посол, особенно работавший в ведущих капиталистических государствах, по выходе в отставку не получает выгодных предложений от тех самых банков и корпораций, чьей международной деятельности он содействовал на службе. Так, Г. Кэчиа, в конце карьеры посол в США и постоянный заместитель министра, сумел по выходе в отставку занять директорские кресла одновременно в восьми крупных банках и монополиях — «Нэшнл Вестминстер бэнк», «Стэндард телефонс» и ряде других. Хотя это был, конечно, своеобразный рекорд, заметим, что почти все руководители британских посольств могли рассчитывать на обеспеченное будущее, поскольку их деятельность в 60—70-х годах в основном ориентировалась на непосредственное обслуживание интересов бизнеса. Назначенный в 1973 году послом в Иран А. Парсонс, например, ежедневно принимал по 5—6 представителей английских компаний, чаще всего военно-промышленных. В близких к Форин оффису кругах говорили, что однажды Парсонс буквально спас от банкротства компанию «Крайслер». Он послал в Лондон телеграмму с сообщением о том, что банкротство компании, находившейся тогда в тяжелом финансовом положении, нанесет непоправимый урон английским экономическим интересам в Иране. Дело в том, что «Крайслер» имела внушительный контракт с Ираном. Английское правительство вняло предупреждению своего посла, ассигновав в спешном порядке более 160 млн. ф. ст., чтобы выволить корпорацию из беды³.

Новая дипломатия, писал в 1973 году Дж. Макдермот, должна стремиться к тому, чтобы послы, «подобно ведущим функционерам крупной транснациональной компании, вели точные наблюдения, составляли верные отчеты и делали рациональный анализ положения в международных делах». Макдермот призывал британских послов «забыть о романтическом ореоле и заняться медными гвоздями», то есть весьма прозаической работой по отстаиванию английских интересов, в первую очередь экономических. Последняя входит в круг их приоритетных задач и сегодня.

Так, торгово-экономическая работа составляет, как и в прошлом десятилетии, одну из главных забот посольства Великобритании в Вашингтоне, деятельность которого обходится казне в 20 млн. ф. ст. и напоминает, по характеристике английских журналистов, «работу гигантской транснациональной корпорации». По их мнению, государство с лихвой окупает столь большие расходы на его со-

держание, поскольку посольство всячески способствует увеличению британского экспорта в США.

К началу 80-х годов руководители британской дипломатической службы, как уже отмечалось, обнаружили, что чрезмерный крен в работе дипломатических представительств в сторону обслуживания интересов делового мира привел к ряду негативных результатов. Ухудшилось качество политико-аналитической работы, и соответственно сузились возможности прогнозирования политической ситуации. «Крайне опрометчиво было приносить изучение страны пребывания в жертву содействию экспортным операциям»⁴, — комментировал британский дипломат С. Пикард.

Был, кроме того, нарушен давний британский принцип, согласно которому послами могут быть назначены исключительно профессиональные дипломаты. В начале 60-х годов министр иностранных дел А. Дуглас-Хьюм, поддерживавший, по его собственным словам, этот принцип, в виде исключения направил послом в Вашингтон Д. Ормсби-Гора. Назначение формально оправдывалось наличием у Ормсби-Гора дружеских связей с семьей тогдашнего президента США Дж. Кеннеди. Но главной причиной было то, что претендент на посольское кресло — крупный землевладелец и финансист — обладал обширными деловыми связями с американскими монополиями. И то, и другое, как полагали руководители английской дипломатии, могло пойти на пользу англо-американским отношениям.

После назначения Ормсби-Гора важнейшее для британских интересов представительство более десяти лет было прямо-таки вотчиной непрофессионалов. «Славу» наиболее некомпетентного из них заслужил граф Дж. Кроумер, работавший послом в США в начале 70-х годов. Увлеченный финансовой деятельностью (в посольстве поговаривали, что Кроумера надо было назначить не послом, а представителем в Международный валютный фонд), посол игнорировал подчас даже референтские совещания в собственном посольстве. Заметим, что он действительно в свое время работал одним из исполнительных директоров МВФ. Вся его карьера связана с работой на руководящих постах в крупнейших банках и корпорациях. После работы послом в Вашингтоне, которую можно считать случайным и единичным эпизодом в его биографии, Кроумер занял директорский пост в транспортно-торговой компании, принадлежащей транснациональной корпорации «Шелл».

Характерно, что практически все назначавшиеся в те годы послами Великобритании в Вашингтоне политические деятели не скрывали своих проамериканских взглядов, проявляли готовность поддержать американскую администрацию даже в тех случаях, когда ее позиция не совпадала с точкой зрения британского правительства. Это в полной мере относилось и к дипломатическим креатурам лейбористских правительств, например к П. Джею — послу в США в 1977—1979 годах.

Правительство М. Тэтчер, учтя, по всей видимости, не совсем удачный опыт 60—70-х годов, нашло компромиссный вариант. В 1979 и 1982 годах послами в США были соответственно назначены Н. Гендерсон и О. Райт, опытные и умелые дипломаты, ушедшие по достижении шестидесятилетнего возраста в отставку и некоторое время после этого работавшие в сфере частного бизнеса. Затем их вновь «призвали» на дипломатическую службу. Но и они, как можно предположить, не совсем справлялись с возлагавшимися на них обязанностями. Так, О. Райт, по крайней мере в двух известных случаях — во время англо-американских споров по поводу поставок нефтегазового оборудования в СССР в 1982 году и в дни интервенции на Гренаде (1983 г.), не только не сумел оказать сколько-нибудь значительного влияния на вашингтонскую администрацию, но и своевременно и должным образом не представил ей позицию Лондона⁵.

В 1986 году правительство вернулось к традиционной практике, направив в Вашингтон карьерного дипломата А. Экланда (до этого он возглавлял британскую дипломатическую службу). Таким образом, все без исключения руководящие посты в английских диппредставительствах со второй половины 80-х годов вновь занимают кадровые дипломаты.

Возвращаясь к вопросу о нынешнем статусе британских послов, надо отметить, что он в самом деле понизился. Но не в том смысле, в каком это понимают цитировавшие нами авторы. Произошло падение веса и роли посла во внешнеполитическом процессе, что обусловлено рядом особенностей современной международной и британской внешнеполитической практики.

Расширение и качественное изменение международных связей в послевоенный период обусловило такое положение вещей, при котором они все в большей степени стали осуществляться помимо посольств и все чаще без участия послов.

Прочно утвердилась практика решения важнейших вопросов в ходе международных конференций и личных встреч глав государств и правительств. Участие британских послов в их организации и проведении, как правило, незначительно.

И наконец, послы утратили свою, в прошлом уникальную, роль, по сути дела, единственного источника информации и канала ее передачи от одного правительства другому. Современные электронные средства коммуникации дают возможность вести межгосударственные переговоры и сообщать любые сведения напрямую, минуя посольства, соблюдая при этом необходимую конфиденциальность. Более того, оперативность этой связи такова, что Форин оффису быстрее связаться с МИД Франции, нежели с собственным посольством в Париже⁶.

Статус послов определяется, кроме того, различиями в положении британских диппредставительств. Так, посольства в США и примерно в десятке других западных государств, а также в Москве, Лагосе, Дели, Исламабаде и Пекине относятся к высшей категории. В их структуре представлены все возможные звенья, а численность имеющего дипломатическую аккредитацию персонала — 40 сотрудников и более. Крупнейшими являются посольства в Вашингтоне, Париже и Бонне. По данным за 1987 год, в них было аккредитовано соответственно 117, 81 и 75 дипломатов⁷. Вместе с тем есть и средние посольства с численностью 10—20 сотрудников (например, в Аддис-Абебе — 17), малые (например, в Абиджане — 7) и совсем малые (в Кабуле — 2)⁸.

Различия в оценке деятельности этих представительств с точки зрения их пользы для британских внешнеполитических интересов находят свое выражение в том, что в представительства высшей категории послами назначают дипломатов 1-го ранга, а в другие — дипломатов 2-го, 3-го и даже 4-го рангов. Забегая вперед, скажем, что в табели о рангах английской дипломатической службы — 10 рангов, согласно которым определяются возможности занять ту или иную должность, а также жалование и субсидии, получаемые дипломатом, его социальное положение и престиж.

Некоторыми британскими специалистами оспаривается обоснованность столь резких контрастов между дипломатическими представительствами, а значит, и разницы в объеме их полномочий и деятельности. Ученые из межуниверситетского Центра по анализу конфликтов считают, что по-

сколько дипломатия служит инструментом урегулирования политических споров, налаживания и развития отношений между государствами, то логичным было бы содержать значительный персонал в так называемых «недружественных» Великобритании государствах и, напротив, сократить его в «дружественных»⁹. Вероятно, эта точка зрения известна дипломатам-практикам, но она ими не разделяется. При комплектовании посольств и представительств Высоких комиссаров руководители профессиональной дипломатии исходят как из степени важности того или иного государства для британских внешнеполитических интересов, так и из объема фактических, а также перспективных связей с ним в различных областях. Этот подход в принципе соответствует целям, определенным в докладах Данкена и Беррилла, хотя рекомендованная в первом из них схема разделения иностранных государств по принадлежности к «сфере концентрации» или «внешней сфере» на практике в расчет не принимается.

Дипломатическая служба, поддержанная парламентом и правительством, не приняла и рекомендацию комитета Беррилла о том, что внешнеполитическую работу оперативно-аналитического характера следует вести лишь в представительствах, чья деятельность имеет определяющее значение для британских национальных интересов (в ООН, ЕС, НАТО, а также примерно в десяти государствах). Другие же представительства рекомендовалось переориентировать в основном на повседневную работу по изучению стран пребывания, на торгово-экономическую и консульскую деятельность.

Вопрос о приоритетности того или иного вида деятельности дипломатических представительств прямо связан с оценкой его эффективности. Оценка эта довольно сложна. В начале 70-х годов для определения результатов деятельности посольств ввели количественные показатели, такие как отчеты об экспортно-импортных операциях британских компаний. Вскоре, однако, выяснилось, что прямой связи между числом сотрудников посольства, объемом их работы и достигнутыми результатами нет. Так, в экономическом отделе посольства в Дели работало в 4 раза больше сотрудников, чем в Дублине. В то же время Индия занимала только 26-е место в английском внешнеторговом обороте, а Ирландия — 3-е. Персонал английского посольства в Париже по численности был 3-м после Вашингтона и Бонна, но Франция оставалась лишь 7-й в списке торговых партнеров Великобритании¹⁰.

К концу десятилетия, проанализировав результаты работы дипломатических представительств в торгово-экономической области, руководители дипломатической службы пришли к выводу, что главное, чем дипломаты могут содействовать британской внешней торговле, — так это в первую очередь информация политического характера. Именно в ее сборе и анализе они наиболее компетентны. Подготовка и заключение коммерческих контрактов, по словам бывшего посла в Объединенных Арабских Эмиратах Х. Уокера, — «сфера деятельности не посольств, а частных компаний»¹¹. О том, что сбор и обобщение политической информации — главная задача дипломатической службы, говорил в одном из интервью журналистам и Дж. Хау.

В начале 80-х годов руководители дипломатической службы упразднили в посольствах часть звеньев, которые оказались практически бесполезными. Были совмещены, в частности, должности первых секретарей, в прошлом десятилетии раздельно занимавшихся экономическими и торговыми вопросами.

Распределение по видам деятельности дипломатического персонала зарубежных представительств Форин оффиса* было следующим: политическая работа (включая общие экономические вопросы) — 22,2 процента, «продвижение экспорта» — 17,3, консульская работа — 11,9, информация и культурные связи — 2,1, оказание экономической помощи иностранным государствам — 2,2, служба связи — 2, служба безопасности — 10,4, административно-канцелярские подразделения — 18,1, секретарская служба — 13,8 процента¹².

Хотя операциями по «продвижению экспорта» занимается почти пятая часть персонала, ведущей, как видим, все же остается политическая работа.

В начале 70-х годов руководители Форин оффиса попытались учесть некоторые рекомендации комитета Данкена и начали сокращать количество посольств и их штаты на Африканском континенте, который посчитали (за исключением Юга Африки) районом относительного затишья. Они, кроме того, рассчитывали, что со вступлением в ЕС двусторонние связи государств — членов сообщества будут заменяться коллективным сотрудничеством, поэтому необходимость содержать там многочисленный дипломатический персонал отпадет. Однако уже к концу десятилетия об-

* Имеющиеся данные относятся к 1980 году.

наружилось, что главные английские конкуренты в так называемой «битве за Африку» не только не последовали британскому примеру, но, напротив, увеличили самостоятельную дипломатическую деятельность в африканских государствах. В итоге к 1978 году ФРГ имела в Африке на 9 представительств больше, чем Англия, а Франция — на 14. Учтя эти факты, британская дипломатия начала возвращаться на исходные позиции.

В начале 80-х годов распределение дипломатического персонала по регионам было следующим: Западная Европа — 23,5 процента общего числа, Средний Восток и Африка — 22,9, Южная, Юго-Восточная Азия, Дальний Восток — 20,8, Северная и Южная Америка — 17,5, СССР и Восточная Европа — 7,7 процента. На международные организации приходилось 7,6 процента¹³.

В типовой структуре британского посольства обязательно представлены следующие подразделения: руководство посольства (посол, к которому в крупных представительствах добавляется посланник), политический отдел (политическая канцелярия), отдел по информационным и культурным связям, торгово-экономический отдел, консульский отдел, а также административная секция, группы по вопросам безопасности и дипломатической связи. Протоколом, как правило, занимается личный помощник посла.

Обращает на себя внимание особый статус политической канцелярии посольства. В британских дипломатических представительствах ее начальник (как правило, посланник в крупных посольствах и советник — в остальных) не только руководит политическим участком работы, но и наделен полномочиями координировать деятельность всех других подразделений посольства. В небольших посольствах он фактически является как бы заместителем главы представительства.

Персонал всех вышеупомянутых звеньев посольства замещается исключительно кадровыми сотрудниками дипломатической службы, а персонал политической канцелярии — дипломатами высшего разряда (разряда А). Таким образом, элита дипломатической службы сохраняет за собой контроль над наиболее важными участками деятельности дипломатических представительств.

В то же время под «крышами» современных британских посольств, особенно крупных и средних, работают сотрудники, не включенные в платежную ведомость МИД. В ряде случаев их численность даже превышает численность аккредитованного дипломатического персонала. Примером

является посольство в Вашингтоне, в штате которого в 1987 году работали 539 сотрудников, а дипломатический персонал Форин оффиса составлял 117 человек.

Среди сотрудников посольства в Вашингтоне преобладают военные — их около 200. Это аппарат британского военного атташе и офицеры из министерства обороны для связи с американскими военными ведомствами. Добавим к ним почти 100 штатных сотрудников английских консульств на территории США и около 600 административно-технических и обслуживающих работников из числа местных граждан. В итоге, получается, что в официальных представительствах Великобритании в США работает более 1000 человек — размер небольшого министерства на Уайт-холле. Недаром посольство в Вашингтоне называют «маленькой копией Форин оффиса». Но «копия» не такая уж маленькая. Это вполне понятно, если учесть, что США остаются главным партнером Великобритании в военно-политической области. Именно относящиеся к ней вопросы находятся в центре всей деятельности посольства. Следует отметить, что и в других английских дипломатических представительствах военные находятся в привилегированном положении. В списках протокольного старшинства английских посольств военные, военно-воздушные и военно-морские атташе помещены сразу за послом или за посланником и опережают всех других специальных атташе, а также всех ранжированных дипломатов. Для сравнения скажем, что, согласно установленному старшинству дипломатических работников посольств СССР, военный атташе занимает место в списке после всех советников¹⁴.

По числу военных атташе и их персонала в посольствах (более 500 человек) Англия опережает всех союзников по НАТО, за исключением Соединенных Штатов, которым лишь немного уступает. В докладе Беррила рекомендовалось существенно сократить военный персонал в британских посольствах, но эта рекомендация не была принята во внимание.

Разумеется, круг обязанностей английских военных представителей не ограничивается присутствием на военных парадах и чтением иностранных военных изданий. Точного перечня их функций Форин оффис по понятным причинам не приводит.

Мы уже отмечали, что в последние пятнадцать — двадцать лет активно развивающимся участком работы и организации английских дипломатических представительств стал специальный атташат. В посольстве в Москве пред-

ставлен необходимый минимум сотрудников этого рода — два атташе по научным и по коммерческим вопросам, оба — на должностях советников. В Вашингтоне и в других крупных западных столицах численность специальных атташе, как правило, более 10. А всего на британской дипломатической службе их теперь свыше 200. В круг их обязанностей входят вопросы торговли и экономической помощи иностранным государствам, валютно-финансовые проблемы, сельское хозяйство и рыболовство, наука и технология, гражданская авиация и торговое мореплавание и многие другие. Большинство специальных атташе назначается в посольства «внутренними» министерствами по договоренности с Форин оффисом.

Аналогичная ситуация с распределением штатов характерна и для постоянных представительств Великобритании при международных организациях, особенно для крупных, таких как представительства при ООН в Нью-Йорке, при НАТО и ЕС в Брюсселе. Более четверти состава оперативного персонала миссии при ЕС, насчитывавшего в середине 80-х годов 77 сотрудников, — представители «внутренних» министерств. Но возглавляет миссию всегда кадровый дипломат (в порядке компенсации за этот пост Кабинет оффису по достигнутой в 70-е годы «джентльменской» договоренности МИД отказался от претензий на руководящий пост в «еврогруппе» этого учреждения).

За более чем пятнадцать лет участия в ЕС британские дипломаты сумели приобрести достаточный опыт совместного решения вопросов с коллегами из министерств сельского хозяйства, энергетики и других ведомств. В свою очередь, последние освоили премудрости техники международных переговоров и тонкости профессионального дипломатического стиля. Мнение С. Дженкинса и А. Слоумэн о том, что «дипломатическая активность в Брюсселе представляет собой борьбу... различных фракций внутри представительства»¹⁵, на наш взгляд, страдает преувеличением и в целом не подтверждается.

70—80-е годы прошли под знаком повышения активности британских дипломатов. Форин оффис дал им указание развивать контакты в самых различных общественных слоях, крепить связи с журналистами, чаще ездить по стране, рекламировать, где только возможно, товары английского производства, оказывать содействие приезжающим соотечественникам (в 1968 г. за границу выезжали 5,4 млн. английских граждан, в 1985 г. — уже 22 млн.).

Повысился авторитет консульской службы, которую

долгое время называли «золушкой британской дипломатии». До второй мировой войны консульская служба вообще существовала отдельно от дипломатической и статус ее был ниже. Дальновидные исследователи, например Г. Никольсон, еще тогда высказывали мнение, что такое положение должно быть изменено. Считая английскую консульскую службу «одной из лучших в мире», Никольсон видел ее главное достоинство в том, что консулы активно и умело отстаивают за рубежом британские коммерческие интересы¹⁶. При случае консульские работники напоминали, что история английской консульской службы не беднее дипломатической. Первое постоянное консульство было открыто англичанами во Флоренции в 1456 году — раньше, чем первое посольство.

После второй мировой войны проект интеграции дипломатической и консульской служб был осуществлен. Но вплоть до начала 70-х годов сохранялась некоторая доля пренебрежительного отношения к консульской работе. Руководители даже крупных и важных консульских учреждений все равно не поднимались выше 4-го и, в исключительных случаях, 3-го ранга в британской дипломатической иерархии. В 70-е годы, в условиях ухудшения экономического положения страны и усилившейся борьбы английских монополий за рынки сбыта, достоинства консульств, их уникальные возможности сбора важной экономической информации в ключевых промышленных районах получают наконец должное признание.

К концу 70-х во всех частях света насчитывалось более 200 английских консульских округов, они были даже там, где отсутствовали посольства. В 80-е годы тем не менее отношение к консульской службе вновь меняется. Она становится одной из «жертв» политики жесткой экономии правительства. К середине десятилетия число консульских округов было сокращено до 185, а число штатных консульств* падает до 61 (в 1968 г. их было 114)¹⁷.

Густота консульской сети в ряде стран остается весьма внушительной. Так, по данным за 1985 год, в США насчитывалось 17 консульских учреждений, во Франции — 19, в Испании — 12, в Бразилии — 11, в ФРГ — 9¹⁸. Однако примерно две трети из них — нештатные (почетные) консульства, в которых выполнение ограниченного круга кон-

* Штатные консульства комплектуются из числа государственных служащих направляющей страны, нештатные (почетные) — в основном из числа граждан страны пребывания.

сульских операций (главным образом паспортно-визовых и нотариальных) поручено иностранным гражданам¹⁹.

* *
*

Ряд активно развивавшихся в послевоенные десятилетия новых процессов внутреннего и международного характера привел к повышению уровня специализации в организации британского дипломатического аппарата в центре и за рубежом, к диверсификации направлений и форм дипломатической работы. К ее выполнению во все более значительных масштабах привлекаются сотрудники «со стороны». Ряд должностей в дипломатических учреждениях выделен для представителей военных ведомств, спецслужб, «внутренних» министерств. Стабильными и многоплановыми стали взаимосвязи между дипломатической службой и частным бизнесом.

При всех изменениях в облике Форин оффиса и заграничных представительств профессиональные дипломаты сохраняли ведущие позиции во внешнеполитическом аппарате. Из числа сотрудников кадровой дипломатической службы сверху донизу комплектуется почти весь оперативный состав Форин оффиса. Они заполняют, как и прежде, практически все вакансии в руководящем звене британских посольств и представительств Высоких комиссаров, постоянных представительств при международных организациях, штатных консульских учреждений. Мнение дипломатической службы, кроме того, остается решающим и при формировании британских правительственных делегаций на большинство ответственных международных конференций и совещаний. Лишь на одном, хотя и весьма важном участке своей деятельности, — в ЕС — профессиональной дипломатической службе пришлось разделить свои полномочия с Кэбинет оффисом и «внутренними» министерствами.

В 80-е годы кадровые дипломаты составляли примерно 75 процентов персонала центрального ведомства иностранных дел и заграничных учреждений Великобритании, в то время как в США, к примеру, соответствующий показатель — 15 процентов.

Британская дипломатическая доктрина рассматривает дипломатию в первую очередь как сферу межгосударственного политического взаимодействия. Исходя из этого, главным содержанием деятельности современного дипло-

матического аппарата, как и прежде, остается политико-представительская работа. Хотя объем торгово-экономической, культурной, информационно-пропагандистской и некоторых других сравнительно новых видов внешнеполитической работы в деятельности британской дипломатической службы относительно возрос, они имеют, с точки зрения руководства профессиональной дипломатии, периферийное, вспомогательное значение. Подобный подход предопределяет безусловное сохранение за кадровыми дипломатами ключевых позиций в аппарате, поскольку только им предоставлено право заниматься политической работой.

Уменьшение роли посольств и их руководителей во внешнеполитической деятельности, что характерно для современной мировой дипломатической практики в целом, в Великобритании не вышло за критические пределы и не привело к качественным изменениям в структуре загранучреждений. Не была поколеблена и ключевая роль Форин оффиса во внешнеполитическом процессе.

Осуществляя организационные перестройки дипломатических учреждений, Форин оффис в целом адекватно реагирует на коррективы, вносимые британскими правительствами во внешнеполитический курс.

5. ДИПЛОМАТИЧЕСКИЕ КАДРЫ

Эффективность внешней политики любого государства в немалой степени зависит от способностей, уровня и качества подготовки людей, представляющих его интересы в международных делах. Интересы Великобритании, как уже отмечалось, почти всецело обеспечиваются профессиональными дипломатическими кадрами. По этой причине изучение вопросов набора, подготовки, продвижения по службе, социально-психологических особенностей и стиля работы дипломатов имеет прямое отношение к оценке результативности британской внешней политики.

Еще в середине прошлого столетия начал утверждаться конкурсный принцип приема на дипломатическую службу. В 1855 году для поступления на нее были введены квалификационные экзамены. На первых испытаниях претендентам предлагалось продемонстрировать свои знания основ грамматики и арифметики, навыки в чистописании и устной речи. В дальнейшем содержание экзаменов усложнялось. Успехи в науках, однако, не стали определяющим критерием в решении вопроса о приеме в ряды дипломатов. Главным слагаемым успеха, как уже отмечалось, являлись так называемая «представительность» и другие черты личности и характера, распространенные в основном в аристократической верхушке правящего класса.

Сформировавшиеся в XIX веке стандарты требований к дипломатическим кадрам остаются в силе и в нынешнем столетии. Идеальный дипломат, говорил Г. Никольсон в лекции еще в 20-е годы, «должен хорошо знать языки, обладать изысканным вкусом, быть гостеприимным, спокойным и невозмутимым человеком. Ему также следует проявлять терпение по отношению к невежеству своего собственного правительства». Коллега Г. Никольсона Э. Сатоу

примерно в те же годы дал более сжатое определение: дипломат должен быть «образованным джентльменом»¹.

Формально требуемая от кадрового дипломатического персонала политическая нейтральность обеспечивает, по мнению его руководителей, непредвзятость при рассмотрении международных проблем. А она, в свою очередь, рассматривается как необходимая предпосылка для их объективного анализа и последующего принятия правильных решений.

В период после второй мировой войны ряд важнейших принципов формирования дипломатических кадров подвергся серьезным испытаниям на прочность. Особенно резко оспаривалась целесообразность ориентации на социальную элиту при наборе персонала. В итоге процесс приема на службу был выведен из-под непосредственного контроля Форин оффиса и передан в ведение самостоятельной правительственной организации — Комиссии по делам Гражданской службы. Сколько-нибудь существенных изменений в социальном облике дипломатической службы, однако, не произошло.

ПРИЕМ НА СЛУЖБУ И ОБУЧЕНИЕ ДИПЛОМАТОВ

Набор на дипломатическую службу производится на основе открытого конкурса, который объявляется и организуется отборочной комиссией Гражданской службы при участии (на финальной стадии) ответственных сотрудников Форин оффиса и британских загранучреждений*.

Члены комиссии подчеркивают, что она обладает полной организационной самостоятельностью и не подвергается какому-либо давлению извне, в том числе и со стороны Форин оффиса¹. Правила набора кадров на дипломатическую службу и в другие государственные ведомства идентичны. Имеется единственное отличие — увеличена доля международной проблематики в содержании экзаменов для претендентов, избирающих дипломатическую карьеру.

* Прием на службу путем специального конкурсного экзамена распространяется только на претендующих на получение дипломатических рангов. Замещение юридических советников и сотрудников исследовательского отдела Форин оффиса производится в порядке индивидуального конкурса по мере появления вакансий.

Ежегодно отборочная комиссия объявляет конкурс на замещение 20—25, иногда немногим более, вакантных должностей 8—7-го рангов высшего разряда службы (разряда А), что соответствует статусу третьего секретаря посольства. Претенденты должны представить в комиссию ряд документов, в частности удостоверяющих гражданство и наличие достаточно глубоких культурно-этнических связей с Великобританией (имеется в виду прежде всего воспитание и образование, круг знакомств, местожительство). При предъявлении документа об окончании высшего учебного заведения с отличием претендент допускается к экзаменам, принимаемым непосредственно отборочной комиссией, без сдачи предварительного квалификационного экзамена. Заметим, что верхняя граница возраста претендентов составляет 32 года, а для исполнительского разряда службы (разряда Е) — 45 лет*.

Претендентам сообщается, что их взгляды, симпатии и связи будут проверяться спецслужбами. При этом у спецслужб («друзей» — по терминологии, принятой в Форин оффисе) имеются полномочия выявлять также и черты характера, которые потенциально могут способствовать причинению ущерба интересам страны в случае зачисления претендентов на дипломатическую службу².

Набор проводится в осенне-зимний период. Осенью 1985 года, например, в комиссию поступило более 2 тыс. заявлений с просьбой о разрешении сдавать экзамены для поступления в высший разряд дипломатической службы. Отсев после всех проверок и квалификационных испытаний был значительным: только 229 человек — 158 мужчин и 71 женщину — допустили к основному туру экзаменов, которые проводит непосредственно отборочная комиссия. В ходе этих экзаменов и выявляются в конечном итоге кандидаты для зачисления на службу.

Экзамены проводятся в течение двух дней в здании комиссии («Кэркланд хауз»), расположенном в нескольких минутах ходьбы от Форин оффиса. Претенденты, прибыв утром назначенного дня в «Кэркланд хауз», разделяются на группы по 4—6 человек (желательно, чтобы в группе не было обучавшихся в одном учебном заведении или знакомых между собой). За каждой группой закрепляется экзаменационная комиссия, в которую

* Набор в исполнительский разряд проводится комиссией также в конкурсном порядке, но по более облегченной программе.

входят три человека: председатель (штатный сотрудник отборочной комиссии), профессиональный психолог и так называемый «наблюдатель» (сотрудник дипломатической службы).

В течение двух дней претенденты практически без перерывов подвергаются ряду письменных и устных экзаменов и других испытаний. Заметим, что комиссия использует методику, разработанную еще в конце второй мировой войны службой набора офицерского состава британской армии.

Система экзаменов включает в себя ситуационные письменные работы, групповые дискуссии на заданную тему, составление проектов дипломатических документов, имитацию работы на международных конференциях. В ходе выполнения заданий проверяются умение грамотно, логично и лаконично излагать свои мысли, способность выбрать наиболее оптимальное решение из нескольких предложенных вариантов, а также находчивость в поисках компромиссного выхода из трудной ситуации.

Примером ситуационного задания может служить предложение составить проект официального письма от имени британского правительства с извинениями в адрес президента «государства с крайне реакционным политическим режимом». Во время визита президента в Англию состоялись многочисленные демонстрации протеста. Великобритания, однако, по разным причинам весьма выгодно поддерживать с этой страной стабильные отношения. Экзаменующиеся должны найти подходящие компромиссные формулировки и подобрать верную тональность письма³.

Каждый из экзаменаторов, кроме того, проводит краткое личное собеседование со всеми претендентами по отдельности. При этом оцениваются их умение защищать собственную точку зрения, ясно и четко излагать свои суждения, способность выдвигать и развивать неординарные идеи. Экзаменующимся также предлагается ряд тестов, которые помогают определить «умение оперативно и точно решать широкий спектр незнакомых проблем». В их ходе проверяются лингвистические способности, словарный запас, умение пользоваться графическими и статистическими данными и т. п. Тесты проводятся в форме игр, правила которых хорошо известны претендентам по печати, радио- и телепередачам.

Главный смысл столь сложной, комплексной системы

испытаний, по мнению сотрудников отборочной комиссии, — в достижении наибольшей объективности в оценке знаний, способностей и потенциальных возможностей претендентов. Ни один экзамен в отдельности не имеет решающего значения для определения общего итога испытаний. Их результаты оцениваются в целом при учете рекомендаций, отзывов и других документов, имеющих у комиссии.

Для удобства и единообразия оценок различных видов экзаменов используется шкала личностных показателей, таких как «способности к анализу», «интеллектуальная любознательность», способность «к быстрой психологической адаптации», «коммуникабельность», «способность работать под давлением» и др. (всего 11). По каждому из показателей проставляется отдельный балл, а затем выводится суммарная оценка.

Рассмотрение результатов экзаменов начинается на следующий день после их завершения. Проведя скрупулезную проверку и взвесив все «за» и «против» (что занимает не менее двух дней), комиссия определяет кандидатов для назначения на дипломатическую службу (их число, как правило, равно количеству имеющих в текущем году вакансий).

Претенденты, сдавшие экзамены в Комиссии по делам Гражданской службы, предстают перед высшей отборочной комиссией, которая и выносит окончательное суждение относительно их пригодности. В ее составе — представители профессиональной дипломатической службы, университетов и деловых кругов.

В 1985—1986 годах из 229 экзаменовавшихся отборочной комиссией для назначения в разряд А дипломатической службы были рекомендованы 28 человек (17 мужчин и 11 женщин). Все они успешно прошли собеседование в высшей комиссии.

В целом против принятой в Англии методики вступительных экзаменов трудно что-либо возразить. Ведь дипломатическая профессия — специфическая. Дипломаты работают не только с бумагами, но и с людьми, причем с людьми разных национальностей, взглядов, верований и традиций. И вполне допустимо, что даже самый одаренный и высокообразованный человек по своим личным качествам, например из-за необщительности, для дипломатической службы может не подойти. Оправданным с этой точки зрения выглядит и собеседование в высшей отборочной комиссии, в ходе которого решается вопрос о

зачислении на службу всех прошедших предыдущие испытания кандидатов.

Система экзаменов, таким образом, представляется солидной и объективной. Тем не менее из десятилетия в десятилетие на дипломатическую службу принимают людей из одного, причем очень узкого, общественного круга, из одних и тех же университетов и даже из одних и тех же районов страны. Чем это объясняется? Ответ на этот вопрос следует искать прежде всего в личном пристрастии членов экзаменационных комиссий на устных собеседованиях. Тут и выясняется, что методика экзаменов — это палка о двух концах. Критерии, по которым определяются способности претендентов, могут быть научно обоснованными и вполне объективными, но субъективна оценка результатов. А в комиссиях решающий голос принадлежит профессиональным дипломатам, которые отдают предпочтение «себе подобным», руководствуясь соображениями личными, политическими и, как им кажется, деловыми. Один из ветеранов британской дипломатии (бравший у него интервью не называет фамилии) как-то сказал о наборе кадров на дипломатическую службу: «Порой мне кажется, что все, что мы делаем, так это стараемся подобрать молодых людей, почти совсем таких же, какими были мы сами, а затем уничтожить даже это малозначительное „почти“»⁴.

Пожалуй, это главная причина того, что в 80-е годы среди принятых в высший разряд дипломатической службы выпускники частных привилегированных школ и университетов составляли примерно половину. Заметим, однако, что в сравнении с 50—60-ми годами положение изменилось (тогда число принимавшихся сотрудников с дипломами Оксфорда и Кембриджа составляло 90—95 процентов). Однако преобладание на дипломатической службе выпускников так называемых «классических» факультетов* сохраняется и по сей день. Этим и объясняется, что среди молодых дипломатов по-прежнему меньшинство составляют люди, специализировавшиеся в университетах по международным отношениям и внешней политике. (В 1965—1975 гг., например, из 223 зачисленных в высший разряд службы только 7 человек имели дипломы по специальности «международные отношения»⁵.) В период кампании нападков на дипломатическую службу в связи с

* В их учебных программах значительное время отводится изучению античной истории, литературы, философии.

фолклендскими событиями, среди прочего, отмечалось, что в тот год среди принятых на службу оказался даже один музыкант, но в то же время не было ни одного международного-латиноамериканиста.

Руководители отборочной комиссии и представители дипломатической службы выслушивали критику, выражали готовность брать на службу больше людей со специальными знаниями, но своего принципиального подхода тем не менее не изменили. Главным критерием по-прежнему остаются не знания сами по себе, а способность к овладению ими и, что еще важнее, к их применению сообразно меняющимся обстоятельствам. Заметим в связи с этим, что знание иностранного языка не является обязательным условием для успеха на экзаменах в отборочной комиссии. Однако в настоящее время практически все претенденты сдают (по желанию) экзамен по иностранному языку, в ходе которого проверяется не знание языка как такового, а лингвистические данные и потенциальные способности претендента быстро выучить любой язык.

В то же время необходимые для дипломата черты характера, навыки общения и манеры поведения закладываются, как полагают руководители профессиональной дипломатии, с раннего детства, а в большинстве случаев являются даже врожденными. Привить их людям в зрелом возрасте трудно, если вообще не невозможно. По этим соображениям наличие таких качеств у претендентов на дипломатическую работу считается обязательным.

Суть позиции Форин оффиса по вопросу набора и обучения кадров выражена в следующем определении одного британского дипломата: «Дипломатия — это профессия, в которой нет четких границ необходимых знаний. То, что требуется дипломату, становится известным и познается им непосредственно в процессе работы»⁶. По этой причине и обучение молодых дипломатов перед назначением сокращено до минимума.

Учебный отдел Форин оффиса в течение двух-трех недель знакомит их с основными проблемами британской внешней и военной политики, с организацией дипломатического аппарата и отдельными методами работы. В зависимости от конкретных потребностей могут добавляться и другие актуальные темы. В середине 70-х годов, например, были введены лекции по вопросам отношений с социалистическими странами, по проблемам ЕС, «третьего мира», в начале 80-х — по международным организациям.

Затем молодых дипломатов направляют на работу в

Форин оффис или чаще всего готовят к отъезду за границу. Перед выездом в течение одного-двух дней Форин оффис совместно с представителями спецслужб и медицинскими работниками проводит для них специальный инструктаж⁷.

Нет ни одного другого государства, где дипломатов обучали бы столь непродолжительное время. Во Франции, например, их готовят более двух лет. В ФРГ начальный курс обучения рассчитан на год, в США — на девять месяцев. На британской дипломатической службе говорят: «Формально мы учим дипломатов две недели, а фактически — всю жизнь». По-прежнему считается, что лучшая форма обучения — стажировка в посольстве или в МИД под руководством опытных дипломатов. Общегуманитарное образование высокого — «оксфордско-кембриджского» — стандарта плюс ознакомление с дипломатической практикой под началом ветеранов в течение двух-трех лет во время испытательного срока — это традиционная формула подготовки дипломатических кадров в Великобритании, не претерпевшая почти никаких изменений. Допускается лишь одно исключение — для изучения иностранных языков.

Дипломатическая служба обеспечивает изучение более 70 иностранных языков (в большинстве случаев собственными силами) в специальных лингвистических центрах и учебных заведениях.

Примерно половину начинающих дипломатов направляют изучать так называемые «трудные» — в основном восточные — языки в Школу восточных и африканских исследований при Лондонском университете. Арабистов ранее готовили в специальном учебно-тренировочном центре Форин оффиса в Ливане. В 1982 году центр был закрыт, а курсы арабского языка для дипломатов организованы при Лондонском университете с привлечением к преподаванию «носителей языка», состоявших ранее в штатах расформированного ливанского центра.

Обучение западноевропейским языкам проводится лингвистическим центром дипломатической службы, структурно входящим в состав учебного отдела Форин оффиса.

Хорошее знание языков, особенно восточных и редких, высоко ценится на британской дипломатической службе. Все языки подразделяются по степени трудности, и чем труднее считается язык, тем выше надбавка к жалованью за его знание. К высшей категории трудности относят четыре языка — китайский, корейский, японский и амхарский, ко второй категории — еще 25 языков (в нее входит и русский). В обучении некоторым языкам дипломатичес-

кой службе помогают военные. Так, русский язык обычно изучается в течение учебного года в армейской школе в Биконсфильде. Затем дипломат проходит разговорный практикум в лингвистическом центре Форин оффиса и месяц-другой практикуется в русской эмигрантской семье, как правило, в Париже. В начале 80-х годов на дипломатической службе были 132 дипломата со свободным и рабочим знанием русского языка, арабистов — примерно на 30 больше.

В целом языковая подготовка британских оперативных дипломатических сотрудников удовлетворительна и ее уровень более высок, чем на дипломатической службе США.

Потребности дипломатической службы в языковой подготовке распланированы вплоть до 2000 года. Жизнь, правда, вносит свои коррективы. В начале 70-х годов в связи со вступлением в ЕС чуть ли не всех дипломатов поголовно начали обучать французскому языку. Фолклендские события выявили серьезные диспропорции в подготовке латиноамериканистов. В результате было расширено изучение испанского.

М. Паллисер свидетельствовал в палате общин, что дипломатическая служба не может в ряде случаев организовать обучение иностранным языкам на достаточно высоком уровне. Трудность состоит и в том, что дипломату из-за получаемого им нового назначения нередко приходится прерывать курс обучения. Глава дипломатической службы выразил надежду на то, что все больше выпускников вузов будет поступать на службу уже с хорошим знанием одного-двух иностранных языков⁸. В связи с этим нынешние руководители дипломатической службы обеспокоены тем, что сокращение консервативным правительством М. Тэтчер расходов на нужды образования может в какой-то мере негативно повлиять на подготовку специалистов гуманитарного профиля и на языковую подготовку в частности.

При рассмотрении системы профессионального обучения дипломатов бросается в глаза тот факт, что дипломатическая служба либо обходится собственными ресурсами, либо пользуется услугами военных учебных заведений. Лишь в единичных случаях Форин оффис прибегает к помощи университетов и колледжей — разве что для обучения отдельным языкам. Например, для изучения китайского дипломатов направляют в Кембридж. Постоянных контрактов с вузами, как, скажем, у госдепартамента США, у британского МИД нет.

Руководители дипломатической службы стараются собственными силами обеспечить переподготовку и повышение квалификации дипломатических кадров. Так, в конце 70-х годов Форин оффис организовал небольшой курс по актуальным проблемам международного права для дипломатов среднего звена. И, несмотря на наличие крупных специалистов в университетах, лекции читали не они, а юридические советники из самого Форин оффиса.

В последние восемь — десять лет, по мнению К. Хилла из Лондонской школы экономики, в сотрудничестве дипломатической службы с вузами начали происходить определенные сдвиги. Дипломатов теперь чаще, чем прежде, можно встретить в университетских аудиториях. Похоже, пишет К. Хилл, что «новое поколение правительственных чиновников признало наконец практическую ценность университетских исследований и изысканий ученых в области международных отношений»⁹. Однако по сравнению с Соединенными Штатами и большинством других западных государств сотрудничество дипломатической практики и университетской науки, в частности, в подготовке дипломатических кадров остается в Британии весьма незначительным и неустойчивым.

В чем причина такого пренебрежения университетской наукой? С одной стороны, как уже говорилось, это дань давней традиции, в соответствии с которой в дипломатических кругах принято считать, что эксперты «со стороны» не могут быть компетентными в тонкостях дипломатической работы и им нельзя поручать ответственное дело подготовки кадров. С другой — и это отношение укрепилось в период подъема студенческого движения в английских университетах в конце 60-х годов — руководители дипломатической службы проявляют определенные опасения, что контакты с академическим миром могут привести к проникновению на службу людей, чьи взгляды не укладываются в рамки утвердившегося на службе идейно-политического стандарта. Возможно, такого рода соображения побудили Форин оффис, в частности, отказаться в начале 70-х годов от услуг Лондонской школы экономики, начавшей было непосредственно участвовать в подготовке дипломатических кадров.

И наконец, — это подчеркивается представителями дипломатической службы — установить постоянные связи с академическим миром значило бы в какой-то мере поступиться особым статусом в государственной системе.

У всех молодых дипломатов карьера начинается более или менее одинаково. Но «далеко не у каждого лежит посольский жезл в кармане». Более того, шансы пробиться в высшие эшелоны дипломатической службы есть всего у 5—10 процентов новичков. В чем же дело? Ведь, согласно официально установленным правилам, продвижение по службе вплоть до 4-го ранга, соответствующего примерно должности советника, производится на основе способностей дипломатов. Руководители посольств и отделов МИД ежегодно направляют характеристики на своих сотрудников в персональную комиссию Форин оффиса. Они рассматриваются, сравниваются, и лучшие сотрудники — в случае достаточного стажа работы — получают повышение. Неудачникам предоставляют еще один шанс наверстать упущенное, но если отзыв об их работе и на следующий год невысок, то, как правило, им приходится покидать дипломатическую службу. Таким образом происходит конкурсный отбор наиболее способных сотрудников, а остальные отсеиваются.

Данный принцип продвижения по службе можно было бы считать вполне справедливым, если бы не одно обстоятельство, которое мало известно широкой публике, считающей дипломатов однородной привилегированной элитой. Дело в том, что даже внутри нее есть своя элита — так называемый административный (или управленческий) разряд — разряд А. Все принимаемые на службу дипломаты с самого начала подразделяются на две группы — административную и исполнительскую (разряд Е) категории сотрудников. Что касается названий должностей и рангов, различий между этими категориями нет. Скажем, пресс-атташе британского посольства может принадлежать и к той, и к другой категории. Однако жалованье у сотрудников разряда А несколько выше. Главное же состоит в том, что продвижение дипломатов высшего разряда происходит быстрее. И назначения на должности они получают более выгодные и престижные. К примеру, в Форин оффис пришли две одинаковые характеристики на двух дипломатов. Оба занимают одинаковые должности, но принадлежат они к двум разным разрядам. А открывается только одна вакансия. В этом случае должность будет занята дипломатом, против фамилии которого в личном деле стоит пометка «разряд А».

Процент выпускников престижных частных школ и уни-

верситетов в административном разряде намного выше, чем на дипломатической службе в целом. Больше там и выходцев из «высшего общества». Зарезервированы в ней места для потомственных дипломатов — сыновей крупных британских дипломатов и политиков, желающих «продолжить дело своих отцов».

В административный разряд входит менее 1000 человек, то есть примерно четвертая часть всего кадрового персонала дипломатической службы. Но эта тысяча, разместив которую можно без труда в актовом зале крупного университета, определяет лицо дипломатической службы, формирует состав всех ее руководящих звеньев. Когда исследователи говорят о кастовости в британской дипломатии, имеется в виду прежде всего эта суперпривилегированная группа. Входящие в нее знают друг друга в лицо, «понимают друг друга с полуслова или даже без слов»¹.

Ни одна из других ведущих элит в политической системе британского общества, со знанием дела отмечал один из первых исследователей английского внешнеполитического механизма Д. Вайтел, «не спаяна столь крепко общим социальным происхождением и образованием, как дипломатическая служба»². Его слова в первую очередь относятся к высшему — управленческому — разряду службы. У принадлежащих к нему сотрудников есть, как правило, все шансы подняться на верхние ступени дипломатической лестницы, занять престижные посты послов, Высоких комиссаров и заместителей министра в Форин оффисе.

Теоретически нет формальных оснований и для отказа в присвоении высших рангов дипломатам исполнительского разряда. На практике же за всю историю британской дипломатической службы никто из «исполнителей» не поднимался выше 3-го ранга и лишь считанные единицы назначались главами дипломатических представительств. «Потолок» их карьеры — должность посланника в посольстве или генерального консула. Заметим, что этого «потолка» они достигают в 55—57 лет, то есть накануне ухода в отставку. В то же время при нормальном ходе карьеры дипломаты разряда А получают назначение на эти должности в возрасте 45—47 лет, а иногда и раньше.

Разделение дипломатов по разрядам — один из главных устоев консерватизма на британской дипломатической службе. Правительственный комитет по реформе Гражданской службы (комитет Фултона) рекомендовал в 1968 году ликвидировать внутренние градации в табели о рангах

дипломатической службы, учтя при этом не только требования общественности в пользу демократизации британской дипломатии, но и некоторые новые условия ее работы, возникшие с изменениями в международных отношениях. Дело в том, что дипломаты административного разряда занимаются в основном политической работой, а их коллегам из исполнительского звена достаются такие участки, как экономическая, консульская, информационно-пропагандистская работа.

Но со второй половины 60-х годов, как уже говорилось, последняя по своему значению в деятельности Форин оффиса и дипломатических представительств не уступает чисто политической работе, а порой даже превосходит ее. Поэтому поручение, скажем, в посольстве в Токио столь важного для англичан экономического участка дипломатам более низкой категории противоречило элементарной логике. Это еще один аргумент в пользу устранения кадровой дискриминации на службе. Его частично приняли во внимание и провели объединение персонала на уровне 5-го ранга, то есть примерно на уровне первого секретаря. Тогда же, в начале 70-х годов, по выражению начальника отдела новостей Форин оффиса Д. Гоулдена, началась «тихая революция» в кадровой политике: сотрудники исполнительского состава службы в гораздо большей степени, чем раньше, стали назначаться на должности первых секретарей в МИД и посольствах, а в отдельных случаях — и на должности начальников политических канцелярий. Но это были частичные меры. Они не ликвидировали разделения британских дипломатов на две разные по своему статусу группы, хотя несколько уравнили их шансы.

У сторонников сохранения прежнего положения также есть весомые аргументы. Политическая работа, даже если во многих представительствах ею занимается меньшая часть персонала, связана, в отличие от других участков, с наиболее чувствительной областью международных отношений. Ошибки в политическом анализе и прогнозах могут в принципе нанести ущерб коренным интересам государства, в том числе его национальной безопасности. Следовательно, эта работа включает в себе больше риска и требует большей ответственности. С этой точки зрения выделение дипломатов, ведающих данными вопросами, в отдельную категорию с льготными условиями прохождения службы представляется оправданным.

На британской дипломатической службе есть и другие группы сотрудников: технические и канцелярские служа-

щие, машинистки и стенографистки, служба безопасности и курьерская служба диппредставительств. Руководители учреждений обладают полномочиями переводить сотрудников на должности более высоких категорий, в том числе и на оперативно-дипломатические. Но они делают это в исключительных случаях. Заметим, что временный перевод технического служащего на дипломатическую работу, например коменданта посольства на вакантную должность третьего секретаря экономической секции, не влечет за собой присвоения ему дипломатического ранга. Соответственно на него не распространяются надбавки к жалованью и прочие льготы, получаемые только кадровыми дипломатами. В то же время в случае перевода дипломата на недипломатическую работу, к примеру при направлении его на стажировку в военную академию, за ним сохраняются все льготы и привилегии.

На британской дипломатической службе, как уже говорилось, 10 внутренних служебных рангов. Набор в низший, 10-й ранг, присваиваемый канцелярским работникам, производится без конкурсных экзаменов в порядке замещения имеющихся вакансий. 9-й ранг присваивается лицам, успешно сдавшим вступительные экзамены для поступления в исполнительский разряд службы. Дипломаты административного разряда старше 26 лет, закончившие университет и обладающие опытом практической работы, начинают свою карьеру сразу с 8-го или 7-го ранга.

6-й ранг, адекватный должности первого секретаря посольства, занимающегося консульской, коммерческой или информационной работой, присваивается только дипломатам исполнительского разряда. Для того чтобы перейти в 5-й ранг, также соответствующий должности первого секретаря, но по политическим вопросам, им надо доказать свою компетентность и пригодность к такого рода деятельности. Сотрудники, состоящие в административном разряде, переходят в 5-й ранг непосредственно из 7-го.

Лестница служебного продвижения, как мы видим, для дипломатов высшего разряда едва ли не вдвое короче. От 5-го ранга их отделяют всего две ступени, а «исполнителей» — три ступени, причем одна из них может оказаться непреодолимой. Дипломатам административного разряда, как правило, сразу после зачисления на службу поручается довольно ответственная работа политического характера, например помощника посла или секретаря делегации на сессии Генеральной Ассамблеи ООН. «Исполнители», как сообщается в справочном издании Форин оффиса,

«вне зависимости от их возраста и уровня образования должны быть готовы к выполнению любой работы рутинного характера»³. При нормальном прохождении карьеры дипломаты разряда А получают 5-й ранг в возрасте 29—30 лет, а «исполнители» — к 35—40 годам⁴.

Продвижение от 9-го к 4-му рангу, то есть примерно от должности атташе до советника, определяется временем пребывания в каждом ранге и конкурсом характеристик. Перевод дипломатов в один из трех высших рангов утверждается непосредственно министром по рекомендации высшей отборочной комиссии, составленной из руководящих сотрудников профессиональной дипломатической службы. У министра есть право производить такие назначения, которые он лично считает желательными, однако он пользуется им в очень редких случаях.

Дипломаты 1—3-го рангов составляют руководящую верхушку британской дипломатической службы. Из их числа производятся назначения на должности руководителей большинства дипломатических представительств, первых заместителей и заместителей министра. Глава профессиональной дипломатической службы — всегда дипломат 1-го ранга.

Число вакантных должностей, под которые в принципе производится повышение в ранге, в верхнем эшелоне профессиональной дипломатии довольно ограничено — примерно 160. По этой причине на ступенях служебной лестницы, непосредственно предшествующих высшим рангам, как можно предполагать, происходит незаметная для посторонних, но, вероятно, упорная борьба.

При «перенасыщении» руководящего звена дипломатической службы министр имеет право увольнять в отставку с целью освобождения вакансий для других претендентов. Используется это право, правда, нечасто. Последние крупные сокращения (отставку предложили 30 дипломатам) были произведены лейбористами на исходе 60-х годов. Тогдашние увольнения были произведены скорее по политической, нежели по организационной причине. Начавшаяся в те годы перестройка дипломатической службы требовала обновления хотя бы части ее руководящего персонала.

В сущности, стремящиеся к достижению высших чинов дипломаты проходят один путь. В большинстве своем они долго и настойчиво преодолевают ступень за ступенью сложной дипломатической карьеры, изучая новые иностранные языки и осваивая один вид работы за другим. Существует и формальное требование: дипломат к середине

карьеру должен освоить как минимум две региональные и две-три функциональные специализации.

Довольно обычной в послужном списке крупных британских дипломатов стала годовичная стажировка в военном колледже НАТО в Риме и в некоторых других военных учебных заведениях. Там дипломат знакомится с новейшими военно-стратегическими доктринами и политическими установками западного мира, знание которых считается обязательным при работе на руководящих должностях. Более редка стажировка в академических центрах, хотя ее ценность получает все большее признание.

Клановый характер профессиональной службы предполагает, что семейные и личные связи с британским финансовым и политическим истеблишментом способствуют служебному продвижению дипломатов. Однако не следует преувеличивать значение этих связей. Когда повышение достигается в соревновательных условиях, протекция может стать решающим фактором только в единичных случаях, да и то если у дипломата имеются достаточно высокие деловые качества.

Годовой оклад главы дипломатической службы, по данным за 1987 год, — 65 тыс. ф. ст., послов и заместителей министра — 48—54 тыс. ф. ст. Для сравнения скажем, что годовое жалованье депутата палаты общин парламента составляло в то время 24 тыс. ф. ст. Однако высокое жалованье само по себе не является главным стимулом в карьере дипломатов. Первостепенное значение, судя по их высказываниям, имеют другие факторы. Среди них — возможности разнообразной жизни, изучения политики, культуры, традиций многих народов, обогащения своих представлений о мире. Действенным стимулом служит также причастность к разработке и реализации важных политических решений.

БРИТАНСКИЙ ДИПЛОМАТИЧЕСКИЙ СТИЛЬ

«В отличие от континентальных политиков, англосаксы сначала действуют и лишь потом обосновывают разумность ранее принятых решений»¹, — отмечал Г. Макмиллан. Подобный подход обычно называют прагматическим. Он породил в целом неблагоприятное отношение к научно-теоретическому обеспечению внешней политики. В прошлом столетии и в начале нынешнего, когда за спиной британской дипломатии стояла мощь огромной империи, она действовала по «праву сильного».

Глубокие трещины имперский стиль начал давать уже в годы первой мировой войны и особенно после крушения Российской империи и победы Октябрьской социалистической революции. Английские дипломаты тогда столкнулись с событиями и процессами, которые они не были в состоянии ни предотвратить, ни рационально объяснить в рамках традиционных подходов.

Появление на карте мира государства с доселе неизвестным и глубоко чуждым социальным устройством, которое укреплялось вопреки всем прогнозам, его огромное влияние на мировую политику ставили в тупик и британские правящие круги, и британских дипломатов. Становилась очевидной необходимость анализа начавшихся в мире сдвигов с точки зрения их воздействия на характер международных отношений. В этих условиях дипломатия обратилась к науке.

Весной 1919 года во время заседаний Парижской мирной конференции ряд ее участников из США и Великобритании договорились о создании научно-исследовательской группы для разработки внешнеполитических проблем, для обмена мнениями между практиками и учеными. Через год на базе этой группы был создан Королевский институт международных отношений, который и поныне занимает в стране ведущие позиции в области исследования внешнеполитических проблем.

В то время высшие руководители Форин оффиса, как выяснил при изучении архивов английский историк М. Докрилл, отчаянно сопротивлялись идее сотрудничества дипломатии с академическим миром. Их чувства образно выразил тогдашний глава дипломатической службы лорд Гардинг. «Я воспитывался в таком учебном заведении, — говорил этот ветеран имперской дипломатии, — где меня учили, что критиковать или даже обсуждать внешнюю политику правительства вне стен Форин оффиса просто неприлично»². Это, разумеется, крайняя точка зрения, но она отчасти высвечивает причины того, почему ни в тот период, ни впоследствии руководители профессиональной дипломатии не пошли на прямое и равноправное сотрудничество с учеными, на подключение их в широких масштабах (подобно тому, как это было сделано в США после второй мировой войны) к разработке внешнеполитических мероприятий.

Британские дипломаты и теперь полагают, что их профессия требует особых личных качеств, навыков, умения, искусства, тренировки, чего, по их мнению, нет и быть не

может даже у самых квалифицированных ученых. А раз так, то этих специалистов можно в лучшем случае выслушать. Однако прерогатива оценки того, пригоден или не пригоден их совет, должна принадлежать исключительно профессиональному аппарату.

У дипломатов есть и другой, весьма убедительный довод. Недавний опыт широкомасштабного сотрудничества практики и науки в сфере международных отношений в ряде стран, прежде всего в США, показал, что надежды на большой выигрыш от такого сотрудничества в целом не оправдались. Ученые, будучи непосредственно вовлеченными во внешнеполитическую деятельность, утрачивали независимость мышления. Их исследования теряли самостоятельность и критичность, что по сути и представляет главную ценность для практиков, занятых поиском оптимальных решений и методов деятельности на основе сравнения альтернативных предложений. В британской «схеме» взаимодействия дипломатов с учеными, предусматривающей свободный и ни к чему конкретному не обязывающий взаимообмен мнениями, где каждая сторона в дискуссии относительно независима, таким образом, имеется свое рациональное зерно.

Все же, по мнению ведущих британских ученых-международников, именно пренебрежение к теории стало причиной ряда негативных явлений в дипломатии. Одно из них — неумение дипломатов мыслить глобальными категориями, логически связывать локальные события с узловыми процессами и тенденциями международных отношений.

Скрупулезно, иногда до мелочей изучают пытливые англичане политическое положение страны, где они работают, язык, культуру, обычаи и традиции ее народа. «Справки Форин оффиса по конкретным вопросам, — отмечала «Таймс» в 1982 году, — отличаются отменным качеством. Но как только речь заходит о мотивах тех или иных действий своего же собственного правительства, о принципах и приоритетах внешней политики, дипломат выглядит попросту растерянным»³.

Подобного рода слабость характерна в целом и для английских академических исследований по международным отношениям, в которых, по мнению профессора Дж. Гудвина, видна тенденция «недооценки взаимодействия региональных политических событий с процессами мирового значения»⁴. Одну из причин фрагментарности исследований Гудвин усматривал в отсутствии стабильных рабочих связей между научным миром и практической

дипломатией. Автор прямо упрекал практиков в том, что те неохотно сотрудничают с учеными.

Есть и другая сторона этого вопроса. Несмотря на известную самостоятельность академических исследований, особенно университетских, их тематика в силу специфики самого предмета неизбежно ориентируется на практические интересы дипломатии. К тому же значительная часть сотрудников университетских кафедр и исследовательских центров формируется из числа ушедших в отставку кадровых дипломатов. В результате, отмечает К. Хилл, в 70-х годах ученые увлеклись исследованием проблем Западной Европы и Ближнего Востока в ущерб проблемам Африки и Латинской Америки, что, в свою очередь, не могло не сказаться на уровне понимания и оценки событий в этих регионах⁵.

На британский дипломатический стиль, на выбор предпочтительных методов работы оказывают немалое влияние и другие факторы. Это в первую очередь особенности национального характера и специфика организации дипломатического аппарата. Первый фактор может, на наш взгляд, почти однозначно рассматриваться как позитивный. Британские дипломаты «непобедимы» в кризисных ситуациях⁶, считает Э. Кларк. Они сообразительны, энергичны, находчивы. Давно известна их завидная работоспособность. В этой связи вспоминаются слова А. И. Герцена: «Прочность сил и страстная привычка работы — тайна английского организма, воспитания, климата»⁷.

Что касается организации дипломатической службы, то влияние ее противоречиво. К основным чертам дипломатического стиля, порожденным профессионализмом, можно отнести привычку вести дела в атмосфере максимально возможной конфиденциальности и секретности, высокий уровень дисциплины и самодисциплины, приверженность традиционным, проверенным предшествующими поколениями методам работы.

«Ощущаемая во всех уголках и щелях Уайтхолла и Вестминстера атмосфера секретности... — пишет Б. Седжмор, — чрезвычайно усложняет и запутывает взаимоотношения практически между всеми участниками политического процесса — членами правительства, профессиональными чиновниками, депутатами парламента и общественностью»⁸. Аналогичное мнение разделяется и другими английскими политологами.

Свои правила секретности имеются, как известно, на

дипломатической службе любого государства. Их соблюдение, как подчеркивалось в докладе комитета лорда Фрэнкса (1968 г.), рассматривавшего этот вопрос, «необходимо в сфере международной политики, занимающейся сложными, щекотливыми и запутанными вопросами», где разглашение определенных государственных тайн «может нанести ущерб национальным интересам»⁹. Безусловным является и соблюдение конфиденциальности на международных переговорах, если решение об этом принимают договаривающиеся стороны или оно предусмотрено процедурой.

На британской дипломатической службе, однако, как утверждают специалисты, уровень установленной секретности превышает диктуемые интересами дела пределы. В результате британские дипломаты предпочитают вести переговоры за закрытыми дверями даже тогда, когда в этом нет необходимости. По этой же причине Форин оффис редко и скупно информирует о своей текущей работе представителей средств массовой информации, в целом негативно относится к так называемой «публичной дипломатии», ставшей в 70—80-е годы столь популярной в США. Напротив, замечает А. Сэмпсон, «у сотрудников Форин оффиса много энергии уходит на то, чтобы сохранить в неприкосновенности покров тайны над отношениями Великобритании с теми или другими государствами даже тогда, когда это и не очень выгодно с точки зрения реальных британских интересов».

Секретность служит, кроме того, средством защиты профессиональными дипломатами своих ведомственных и клановых интересов. Ореол таинственности позволяет им поддерживать впечатление о своем ведомстве «как о хранилище истин в конечной инстанции», ставить которые под сомнение не дозволено не только общественности, но во многих случаях и правительству¹⁰.

Сложным и неоднозначным является вопрос об оценке влияния традиционных ценностей британских профессиональных дипломатов на эффективность их международной работы в современных условиях, в частности на международных переговорах и конференциях.

Иерархическая структура службы предполагает жесткую дисциплину. Мнение и авторитет начальства безусловны для подчиненных во всех звеньях и на всех уровнях британского дипломатического аппарата. «Несогласные с политикой руководства Форин оффиса, — отмечает Дж. Фрэнкл, — не достигнут своих целей, а в

худшем случае под угрозой окажется их дальнейшее пребывание на службе»¹¹.

Партнеры англичан замечают, что британские делегации на международных конференциях проявляют редкостную оперативность, четкость и согласованность в работе. У них всегда имеется наготове заранее отработанный план действий, от которого они отступают лишь в крайних случаях. Однако эта «сверхдисциплинированность», по мнению крупного бельгийского дипломата Давиньона, заключает в себе и негативные моменты. Британским дипломатам по сравнению, например, с их французскими коллегами недостает свободы маневра, гибкости, умения перестраиваться по мере изменения ситуации. Их действия на переговорах «скованы детализированными инструкциями, которые они как профессиональные чиновники получают от вышестоящих профессиональных чиновников». Впрочем, констатирует Давиньон, Форис оффис «не соглашается с подобной оценкой деятельности своих сотрудников»¹².

Специалисты отмечают, что британские дипломаты, привыкшие к переговорам в узком профессиональном составе, с глазу на глаз, неуютно себя чувствовали на первых сессиях Генеральной Ассамблеи ООН и в других созданных после войны международных организациях универсального характера, где ценились не только выверенность аргументации и блестящее знание процедуры, но также и эффектная фраза, умение завоевать расположение публики и журналистов, искусство общаться в кулуарах. Британские дипломаты, по мнению профессора Д. К. Уотта, здесь, очевидно, уступали американским коллегам. Последние легко приспособились к специфике работы в ООН, во многом походившей на стиль деятельности конгресса США с принятым в нем лоббизмом, кулуарной обработкой делегатов и т. п. Отчасти по этой причине британские дипломаты проявляли большую заинтересованность в создании и деятельности таких организаций, чья структура соответствовала принятым на английской дипломатической службе стандартам. Примером может служить созданный в 1954 году Западноевропейский союз, в котором главным методом выработки решений была не открытая дискуссия, а закрытые межминистерские консультации¹³.

«Классические» стереотипы поведения британских дипломатов, передаваясь из поколения в поколение, дожили до наших дней. П. Гор-Бут, возглавлявший дипломати-

ческую службу в конце 60-х годов, считал главным недостатком дипломата «неспособность терпеливо слушать других», а главным достоинством — терпение, осторожность и даже подозрительность в отношениях с партнерами¹⁴. Мнение Гор-Бута перекликается с известным изречением крупного политика, министра иностранных дел в 1905—1916 годах Э. Грэя: «Доверчивость является в дипломатии гораздо меньшим недостатком, чем подозрительность».

Для традиционного британского дипломатического стиля всегда было характерно стремление избегать острых споров, умение уходить от окончательного решения вопроса, если оно не устраивает английскую сторону. Г. Никольсон, комментируя поведение А. Идена на международных переговорах, отмечал, что после длительных дискуссий с ним иные собеседники «уходили, думая, сколь интересной и полезной была беседа, но вскоре обнаруживали, что на деле они не получили ни новой информации, ни твердых обещаний»¹⁵.

Все же с 60-х годов, в обстановке реформ и смены поколений на дипломатической службе, тип дипломата-исполнителя — осторожного, терпеливого, выдержанного, послушного — начал мало-помалу уходить в прошлое. На авансцену британской дипломатии стал выходить тогда новый тип дипломата — предприимчивого, решительного, напористого, сочетающего высокий уровень общекультурной подготовки со специальными знаниями. Этот дипломат, писал Дж. Макдермот, не должен быть безликим и незаметным, как прежде. Ему надо не отсиживать в посольстве, а встречаться с журналистами, ездить в университеты — в общем, находиться в гуще общественно-политической жизни. «Форин оффису не помешала бы даже и некоторая доля авантюризма»¹⁶, — заключает автор, имея в виду потребность в радикальном обновлении методов работы.

Такое обновление в значительной мере затронуло деятельность британских дипломатов в ЕС, где они в ряде случаев демонстрировали неординарные подходы к решению многих вопросов, профессиональную компетентность и способность быстро осваивать ранее незнакомые им виды работы. Все это, как правило, сочеталось с традиционными для них дисциплинированностью, выдержкой и хладнокровием.

К аналогичному выводу позволяют прийти имеющиеся сведения о работе отдельных крупных дипломатов в США

и других ключевых для английской внешней политики государствах. Так, весной и летом 1982 года послу в Вашингтоне Н. Гендерсону удалось мастерски провести в принципе нехарактерную для британского дипломатического стиля кампанию по обработке американского общественного мнения с целью убедить его в правоте позиции, занятой британским правительством по вопросу о Фолклендах. В то же время сам посол, по мнению комментаторов, соответствовал представлению о типичном «британском джентльмене» и дипломате «классического» образца, «под маской изысканной вежливости которого скрываются надменность, холодность и решительность»¹⁷.

Практика показывает, что предпочтительные методы работы определяются конкретными условиями, в которых находятся дипломаты. Большое влияние на их деятельность оказывает так называемая «престижность» дипломатического представительства, то есть то значение, которое руководители Форин оффиса придают тому или иному государству в общем контексте британской внешней политики. Английские специалисты отмечают, что сотрудники большинства посольств буквально «отсиживают» годами, питая тайные надежды попасть в более престижное место. Отношение Лондона к их работе столь безразлично, что присылаемые ими в Форин оффис отчеты «никто не принимает во внимание и даже не читает»¹⁸. А ощущение своей весьма небольшой значимости неизбежно оказывает психологическое воздействие на дипломатов, обрекая их на пассивность. Отрицательно сказывается оно и на обновлении стиля и методов дипломатической работы.

Подводя итог, можно сказать, что Форин оффис не навязывает дипломатам какого-то единого стандарта поведения, а предпочитает, чтобы они, проявляя гибкость и маневренность, сами выбирали в рамках поставленных перед ними задач оптимальный стиль работы, сообразуясь с обстоятельствами.

В основе организации британской дипломатической службы лежит так называемая формально-бюрократическая модель. Влияние на практическую деятельность внешнеполитического ведомства со стороны парламента, общественности, академической науки хотя и несколько возросло в послевоенный период, главным образом после присоединения Великобритании к Европейскому сообществу, но все же остается минимальным.

Названная модель характеризуется, кроме того, сохранением иерархической структуры службы, элитарностью дипломатических кадров, высоким уровнем конфиденциальности и секретности, рядом особенностей в методах работы. Она недемократична, поскольку практически исключает общественный контроль над ведением внешнеполитических дел. За это дипломатическая служба и подвергается справедливой критике в некоторых политических кругах Британии. Вместе с тем ей нельзя отказать в значительной эффективности, в умении подходить к решению вопросов и проведению решений в жизнь достаточно компетентно, на высоком профессиональном уровне.

Отметим также, что у сторонников сохранения в Великобритании традиционных основ дипломатической организации есть и другие весомые аргументы. Они могут, например, ссылаться на далеко не позитивные результаты реорганизаций внешнеполитического аппарата США, осуществлявшихся с конца 40-х годов на началах так называемой плюралистической модели. Она предусматривает распределение ответственности за ведение внешнеполитических дел между десятками различных ведомств, прямое участие в дипломатической деятельности большого числа недипломатических организаций, подключение к ней представителей академических кругов, расширение социального и географического представительства на дипломатической службе и т. п. К реальной демократизации осуществленные меры не привели, хотя такая цель их инициаторами ставилась. В то же время произошло определенное снижение уровня профессионального мастерства. Нередким явлением стал дилетантизм. Кадровая диплома-

тия, «затерявшись» в сильно разросшейся внешнеполитической системе, оказалась отстраненной от процесса выработки важнейших решений и даже их осуществления на ряде направлений. В результате возросло давление на дипломатов со стороны аппарата Белого дома, укрепился авторитарный стиль руководства, усилилась бюрократизация, едва ли не постоянным явлением стали напряженность и даже острые конфликты во внешнеполитическом аппарате. Данные сравнительного анализа послевоенного развития дипломатических служб США и Великобритании укрепляют убежденность британских дипломатов в том, что действующая в их стране модель организации и деятельности дипломатического аппарата не нуждается в радикальной реконструкции.

Судя по всему, в перспективе речь может идти лишь о продолжении начавшегося после второй мировой войны процесса постепенного приспособления к меняющимся внешнеполитическим потребностям. При этом темпы и характер реформ, как и прежде, будут находиться под преимущественным контролем Форин оффиса и дипломатической службы, которая не заинтересована в существенных переменах в своем социальном, правовом и политическом статусе.

Введение

- ¹ Правда. — 1988. — 8 дек.
- ² Международная жизнь. — 1988. — № 9. — С. 55.
- ³ Цит. по: Wallace W. The Foreign Policy Process in Britain. — L., 1975. — P. 1.
- ⁴ Ленин В. И. Полн. собр. соч. — Т. 43. — С. 191.
- ⁵ Красильников А. Н. Британская дипломатическая служба после второй мировой войны//Вопросы истории. — 1980. — № 2; Мадзоевский С. Форин оффис перестраивается//МЭ и МО. — 1978. — № 3.

1. Британская дипломатическая служба в годы «холодной войны»

- ¹ См. Northedge F. S. British Foreign Policy. — The Process of Readjustment. 1945—1961. — L., 1962. — P. 34.

Форин оффис и проблемы внешнеполитического выбора (1945—1955 гг.)

- ¹ International Affairs. — 1988. — Autumn. — P. 619.
- ² FO 366/3110. — 1954. — Dec. 15.
- ³ Bullock A. Ernest Bevin. Foreign Secretary. 1945—1951. — L., 1983. — P. 101.
- ⁴ См. Parliamentary Debates. H. C. (Hansard). — 1946. — March 20. — Col. 1982—1983.
- ⁵ См. Barclay R. Ernest Bevin and the Foreign Office. 1932—1969. — L., 1975. — P. 78.
- ⁶ Рыжиков В. А. Советско-английские отношения. Основные этапы истории. — М., 1987. — С. 112.
- ⁷ Bullock A. Op. cit. — P. 106.
- ⁸ International Affairs. — 1985. — Spring. — P. 225.
- ⁹ FO 800/30. — 1943. — Aug. 8.
- ¹⁰ FO 371/50912. — 1945. — July 11.
- ¹¹ См. Rothwell V. Britain and the Cold War. — 1941—1947. — L., 1982. — P. 423.
- ¹² Barclay R. Op. cit. — P. 33.
- ¹³ FO 371/66439. — 1947. — March 18.
- ¹⁴ Ibid.
- ¹⁵ FO 371/77604. — 1949.
- ¹⁶ FO 366/3040. — 1953.
- ¹⁷ Цит. по: The Foreign Office and the Kremlin. British Documents on Anglo-Soviet Relations. 1941—1945/Ed. by G. Ross. — Cambridge, 1984. — P. 225 (далее: The Foreign Office and the Kremlin...).
- ¹⁸ FO 371/56832. — 1946. — March 18.

- ¹⁹ Millenium: Journal of International Studies. — 1980. — No. 1. — P. 67.
- ²⁰ The Foreign Office and the Kremlin... — P. 216.
- ²¹ Ibid. — P. 273.
- ²² FO 371/50912. — 1945.
- ²³ FO 371/66546. — 1946.
- ²⁴ Ibid.
- ²⁵ FO 371/50912. — 1945.
- ²⁶ Ibid.
- ²⁷ International Affairs. — 1985/86. — Winter. — P. 10.
- ²⁸ Edmonds R. Setting the Mould. The United States and Britain. 1945—1950. — Oxford, 1986. — P. 256.
- ²⁹ Цит. по: Edmonds R. Op. cit. — P. 253.
- ³⁰ FO 371/76384. — 1949.
- ³¹ См. Boardman R. Britain and the People's Republic of China 1949—74. — L., 1976. — P. 41.
- ³² См. International Affairs. — 1985. — Spring. — P. 228.
- ³³ FO 371/76383. — 1949. — Oct. 10.
- ³⁴ Nicolson H. Diaries and Letters. 1930—1964. — L., 1980. — P. 345.
- ³⁵ См. International Affairs. — 1967. — Jan. — P. 26.
- ³⁶ Parliamentary Debates. H. C. (Hansard). — 1950. — Vol. 476. — Col. 1948.
- ³⁷ См. Porter B. Britain, Europe and the World 1850—1982: Delusions of Grandeur. — L., 1983. — P. 118.
- ³⁸ Bullock A. Op. cit. — P. 111—113.
- ³⁹ См. Овинников Р. С. Хозяева английской политики. Финансовая олигархия и внешняя политика Англии после Суэца. 1957—1966. — М., 1966. — С. 117.
- ⁴⁰ См. Dixon P. Double Diploma. The Life of Sir Pierson Dixon. Don and Diplomat. — L., 1968. — P. 258.
- ⁴¹ См. International Affairs. — 1988. — Spring. — P. 255.
- ⁴² См. Shuckburgh E. Descent to Suez. Diaries 1951—1956. — L., 1986. — P. 84.
- ⁴³ См. Colville J. The Churchillians. — L., 1981. — P. 168.
- ⁴⁴ Ibid. — P. 167—168.
- ⁴⁵ См. Маклэйн Д. Внешняя политика Англии после Суэца. — М., 1972. — С. 60.
- ⁴⁶ Mendl W. Western Europe and Japan. Between the Super Powers. — L. — Sydney, 1984. — P. 36.
- ⁴⁷ Moorhouse G. The Diplomats. The Foreign Office Today. — L., 1977. — P. 273—274.
- ⁴⁸ Gore-Booth P. With Great Truth and Respect. — L., 1974. — P. 248.
- ⁴⁹ См. Pollard S. The Development of the British Economy. 1914—1967. — L., 1969. — P. 357.
- ⁵⁰ Цит. по: International Affairs. — 1988. — Spring. — P. 247.
- ⁵¹ См. International Affairs. — 1985. — Spring. — P. 232.
- ⁵² Hayter W. The Diplomacy of the Great Power. — L., 1960. — P. 42—43.
- ⁵³ Kennedy P. The Realities Behind Diplomacy. — L., 1981. — P. 362.
- ⁵⁴ International Affairs. — 1988. — Spring. — P. 241.

*Организационные и кадровые изменения
в дипломатическом аппарате*

- ¹ Bullock A. The Life and Times of Ernest Bevin. — Vol. 2. Minister of Labour. 1940—1945. — L., 1967. — P. 199.
- ² Ibid. — P. 200.
- ³ См. Bullen R. (ed.). The Foreign Office. 1782—1982. — Maryland, 1984. — P. 91.

- ⁴ См. Chapman R. *Leadership in the British Civil Service. A Study of Sir Percival Waterfield and the Creation of the Civil Service Selection Board.* — L., 1984. — P. 34.
- ⁵ Цит. по: Трухановский В. Г. *Внешняя политика Англии после второй мировой войны.* — М., 1957. — С. 11.
- ⁶ FO 366/1658. — 1946. — Febr. 9.
- ⁷ Ibid.
- ⁸ FO 366/2934.
- ⁹ FO 366/1658. — 1946.
- ¹⁰ FO 366/XSO1. — 1949.
- ¹¹ FO 366/2934.
- ¹² См. Platt D. C. *The Cinderella Service. British Consuls Since 1825.* — L., 1971. — P. 235.
- ¹³ Ibid. — P. 233.
- ¹⁴ FO 366/2934. — 1950.
- ¹⁵ FO 366/0159. — 1947. — Sept. 15.
- ¹⁶ См. Bullock A. *Op cit.* — P. 101.
- ¹⁷ См. Beloff M. *New Dimensions in Foreign Policy. A Study in British Administrative Experience. 1947—1959.* — L., 1961. — P. 124—125.
- ¹⁸ См. FO 366/XSO1. — 1948. — Nov. 16.
- ¹⁹ См. FO 366/3109. — 1955. — Aug. 10.
- ²⁰ См. Smith L. *Covert British Propaganda: The Information Research Department 1947—1977//Millenium: Journal of International Studies.* — 1980. — No. 1. — P. 67—83.
- ²¹ Ibid. — P. 69.
- ²² Ibid.
- ²³ Ibid. — P. 70.
- ²⁴ Ibid. — P. 78.
- ²⁵ Verrier A. *Through the Looking Glass. British Foreign Policy in an Age of Illusions.* — L., 1983. — P. 52.
- ²⁶ См. Smith L. *Op. cit.* — P. 79.
- ²⁷ Marret R. *Through the Back Door. An Inside View of Britain's Overseas Information Services.* — Oxford, 1968. — P. 154.
- ²⁸ *International Affairs.* — 1988. — Spring. — P. 258.
- ²⁹ FO 366/XSO1/30/48. — 1948. — Apr. 21.
- ³⁰ FO 366/XSO3. — 1949. — Oct. 26.
- ³¹ См. Shlaim A. et al. *British Foreign Secretaries Since 1945.* — L., 1977. — P. 88.
- ³² McDermott G. *The Eden Legacy and the Decline of British Diplomacy.* — L., 1969. — P. 105.
- ³³ См. Robertson K. G. *Public Secrets. A Study in the Development of Government Secrecy.* — L., 1982. — P. 77—78.
- ³⁴ McDermott G. *Op. cit.* — P. 10.
- ³⁵ Lee J. M. *Reviewing the Machinery of Government: 1942—1952. An Essay on the Anderson Committee and Its Successors.* — L., 1977. — P. 32.
- ³⁶ См. *International Affairs.* — 1988. — Spring. — P. 254.
- ³⁷ См. FO 311/66474. — 1947.
- ³⁸ См. *International Affairs.* — 1988. — Spring. — P. 244.

2. Реформы дипломатической службы (конец 50-х — 60-е годы)

- ¹ FO 371/123181. — 1956.
- ² Palmer J. *Europe Without America? The Crisis in Atlantic Relations.* — Oxford. — N. Y., 1987. — P. 82.

- ¹ McDermott G. Op. cit. — P. 14.
- ² См., например: Lamb R. The Failure of the Eden Government. — L., 1987; Hennessy P., Laity M. Suez. — What the papers say//Conservative Record. — 1987. — No. 1.
- ³ См. Marett R. Op. cit. — P. 178.
- ⁴ International Affairs. — 1988. — Summer. — P. 453.
- ⁵ Ibid. — P. 456.
- ⁶ См. International Affairs. — 1988. — Spring. — P. 252.
- ⁷ См. FO 371/118861. — 1956. — Jan. 12.
- ⁸ Parsons A. They Say the Lion. Britain's Legacy to the Arabs. A Personal Memoir. — L., 1986. — P. 4.
- ⁹ FO 371/118861. — 1956. — Febr. 22.
- ¹⁰ Ibid.
- ¹¹ См. Moorhouse G. Op. cit. — P. 171—172.
- ¹² См. Dixon P. Op. cit. — P. 264.
- ¹³ См. Urquhart B. Life in Peace and War. — L., 1987. — P. 132.
- ¹⁴ Trevelyan H. Diplomatic Channels. — L., 1974. — P. 86.
- ¹⁵ Mackintosh J. The British Cabinet (3rd edn). — L., 1977. — P. 506.
Аналогичного мнения придерживался К. Янгер, занимавший пост директора Королевского института международных отношений в 50—60-х годах (см. International Affairs. — 1964. — Jan. — P. 27).
- ¹⁶ См. McDermott G. The New Diplomacy and Its Apparatus. — L., 1973. — P. 120.
- ¹⁷ См. Nutting A. I Saw for Myself. — L., 1958. — P. 100—103.
- ¹⁸ FO 371/122805. — 1956.
- ¹⁹ См. Home, Lord. The Way the Wind Blows. An Autobiography. — L., 1976. — P. 67—68.
- ²⁰ Ibid. — P. 146.
- ²¹ См. International Affairs. — 1988. — P. 199.
- ²² Beloff N. Transit of Britain. A Report on Britain's Changing Role in the Post-War World. — L., 1973. — P. 182—183.

*Комитет Плоудена.
Создание нового Форин оффиса*

- ¹ См. Cmnd. 2276. The Committee on Representational Services Overseas. 1962—63 (The Plowden Report). — L., 1964 (далее: The Plowden Report).
- ² International Affairs. — 1988. — Spring. — P. 244.
- ³ См. FO 371/123181. — 1956. — June 25.
- ⁴ Garner J. The Commonwealth Office. 1925—1968. — L., 1978. — P. 413.
- ⁵ Smith A., Sanger C. Stitches in Time. The Commonwealth in World Politics. — Don Mills (Ont.), 1981. — P. 41.
- ⁶ Ibid. — P. 43.
- ⁷ Wilson H. The Labour Government. 1964—1970. A Personal Record. — L., 1971. — P. 571.
- ⁸ См. подробнее: Fry G. The Changing Civil Service. — L., 1985. — P. 152—153.
- ⁹ The Plowden Report. — P. 63.
- ¹⁰ Ibid. — P. 88.

- ¹ См. Wilson H. Op. cit. — P. 11.
- ² International Affairs. — 1965. — July. — P. 456.
- ³ Moorhouse G. Op. cit. — P. 144.
- ⁴ Gore-Booth P. Op. cit. — P. 424.
- ⁵ Цит. по: Crossman R. Diaries. Selections from the Diaries of a Cabinet Minister. 1964—70. — L., 1979. — P. 164.
- ⁶ Цит. по: Northedge F. S. (ed.). The Foreign Policies of the Powers. — L., 1974. — P. 193.
- ⁷ См. Richards P. G. Mackintosh's The Government and Politics of Britain. — L., 1984. — P. 188; International Affairs. — 1967. — Jan. — P. 26.
- ⁸ См., например: Brown N. British Arms and the Switch Toward Europe International Affairs. — 1967. — July; Forsyth M. The Political Objectives of European Integration//International Affairs. — 1967. — July.
- ⁹ См. International Affairs. — 1967. — Oct. — P. 634, 641—642.
- ¹⁰ Stewart M. Life and Labour. An Autobiography. — L., 1980. — P. 145—146.
- ¹¹ См. Маклэйн Д. Указ. соч. — С. 156.
- ¹² См. The Times. — 1967. — Oct. 10.
- ¹³ International Affairs. — 1967. — Jan. — P. 38.
- ¹⁴ International Affairs. — 1970. — Jan. — P. 44.
- ¹⁵ Хесин Е. С. Англия в экономике современного капитализма (процесс приспособления к новым условиям мирового развития). — М., 1979. — С. 190.
- ¹⁶ См. подробнее о «деле Соумса»: Лебедев А. А. Очерки британской внешней политики (60—80-е годы). — М., 1988. — С. 46—56.
- ¹⁷ The Diplomatic Service List. 1969. — L., 1969. — P. 1—22.
- ¹⁸ См. Cmnd. 3638. The Civil Service. — Vol. I: Report of the Committee, 1966—68, Chairman: Lord Fulton. — L., 1968.
- ¹⁹ Gore-Booth P. Op. cit. — P. 424.
- ²⁰ Cmnd. 4107. Review Committee on Overseas Representation. — L., 1969. — P. 46 (далее: The Duncan Report).
- ²¹ Ibid. — P. 23.
- ²² International Affairs. — 1970. — Apr. — P. 249.
- ²³ См. Трухановский В. Г., Капитонова Н. К. Советско-английские отношения (1945—1978). — М., 1979. — С. 160.
- ²⁴ International Affairs. — 1970. — Apr. — P. 252.
- ²⁵ The Duncan Report. — P. 15.
- ²⁶ International Affairs. — 1969. — Oct. — P. 606.
- ²⁷ См. Moorhouse G. Op. cit. — P. 41.
- ²⁸ Ibid. — P. 44.
- ²⁹ The Duncan Report. — P. 68.

3. Дипломатическая служба в 70—80-е годы

Лицом к Европе

- ¹ См. Великобритания/ Отв. ред. С. П. Мадзоевский. — М., 1981. — С. 179.
- ² См. Хесин Е. С. Указ. соч. — С. 299; The Europe Year Book. 1982. A World Survey. — Vol. 1. — L., 1982. — P. 1332.
- ³ Cmnd. 4715. The UK and the European Communities. — L., 1971. — Para. 3.

- ⁴ См. Barber J. Who Makes British Foreign Policy? — Milton Keynes, 1976. — P. 48.
- ⁵ International Affairs. — 1972. — Oct. — P. 579.
- ⁶ International Affairs. — 1970. — Jan. — P. 40.
- ⁷ McDermott G. Eden Legacy... — P. 220—225.
- ⁸ Current British Foreign Policy... — P. 38.
- ⁹ См. подробнее: Рыжиков В. А. Советско-английские отношения. Основные этапы истории. — М., 1987. — С. 170—175.
- ¹⁰ McDermott G. The New Diplomacy and its Apparatus. — P. 192.
- ¹¹ См. Pryce R. The Politics of the European Community. — L., 1973. — P. 173.
- ¹² Барановский В. Г. Политическая интеграция в Западной Европе. Некоторые вопросы теории и практики. — М., 1983. — С. 229.
- ¹³ См. Jones R. The Changing Structure of British Foreign Policy. — L., 1974. — P. 166—167.
- ¹⁴ См. Moorhouse G. Op. cit. — P. 154.
- ¹⁵ См. Smith A., Sanger C. Op. cit. — P. 202.
- ¹⁶ См. Palliser M. Britain and British Diplomacy in a World of Change. — L., 1975. — P. 7.
- ¹⁷ См. Hill C. (ed.). National Foreign Policies and European Political Cooperation. — L., 1983. — P. 22.
- ¹⁸ Owen D. Face the Future. — L., 1981. — P. 289—290.
- ¹⁹ См. Jenkins S., Sloman A. With Respect, Ambassador. An Enquiry into the Foreign Office. — L., 1985. — P. 104.
- ²⁰ См. Donoghue B. Prime Minister. The Conduct of Policy under Harold Wilson and James Callaghan. — L., 1987. — P. 31; Mitchell A. Westminster Man. — L., 1982. — P. 96—97; Falkender M. Downing Street in Perspective. — L., 1983. — P. 177—178, 261—263.
- ²¹ См. Falkender M. Op. cit. — P. 177.
- ²² См. подробнее: Каплин А. А. Эволюция неоколониалистской политики лейбористского правительства Великобритании в отношении Родезии (1974—1979) // Социальный прогресс и современные международные отношения. — М., 1981. — С. 93—95.

Перестройка дипломатической службы

- ¹ См. Second Report from the Foreign Affairs Committee. H. C. Session 1979—80: FCO Organisation. — L., 1980. — P. 118 (далее: Second Report...).
- ² Moorhouse G. Op. cit. — P. 134.
- ³ Second Report... — P. 3.
- ⁴ Ibid. — P. 78.
- ⁵ См. International Affairs. — 1979. — Jan. — P. 58.
- ⁶ McDermott G. The Eden Legacy and the Decline of British Diplomacy. — P. 46.
- ⁷ Second Report... — P. 47.
- ⁸ См. Clark E. Corps Diplomatique. — L., 1973. — P. 12.
- ⁹ International Affairs. — 1981. — Summer. — P. 384.
- ¹⁰ См. Parsons A. The Pride and the Fall. Iran 1974—1979. — L., 1984. — P. 133.
- ¹¹ См. Wallace W. The Foreign Policy Process in Britain. — L., 1975. — P. 268.

- ¹ См. Clark E. Op. cit. — P. 124.
- ² Sampson A. The New Anatomy of Britain. — L., 1971. — P.293.
- ³ См. Moorhouse G. Op. cit. — P. 202.
- ⁴ См. Current British Foreign Policy... — P. 263.
- ⁵ См. Moorhouse G. Op. cit. — P. 54—55.
- ⁶ International Affairs. — 1978. — Apr. — P. 203.
- ⁷ Review of Overseas Representation. Report by the Central Policy Review Staff. — L., 1977. — Para. 1.1.
- ⁸ Ibid. — Para. 2.2.
- ⁹ Ibid. — P. X.
- ¹⁰ Ibid. — P. LI.
- ¹¹ См. Трухановский В. Г., Капитонова Н. К. Указ. соч. — С. 234.
- ¹² См. International Affairs. — 1978. — Apr. — P. 224.
- ¹³ Memorandum for Central Policy Review Staff. Royal Commonwealth Society. Feb. 1976//International Affairs. — 1982. — Spring. — P. 228.
- ¹⁴ См. The Economist. — 1982. — Dec. 25. — P. 61.
- ¹⁵ См. Millenium: Journal of International Studies. — 1978—79. — Winter. — No. 3. — P. 225.
- ¹⁶ Parliamentary Papers (House of Commons & Command). Session 1977—78. — Vol. XXXI. — L., 1978. — P. 371 (далее: Parliamentary Papers...).
- ¹⁷ Ibid. — P. 373.
- ¹⁸ См. The Guardian. — 1978. — Jan. 19.
- ¹⁹ Parliamentary Papers... — P. XXV.
- ²⁰ Ibid.
- ²¹ См. Palliser M. Op. cit. — P. 7.
- ²² International Affairs. — 1978. — Apr. — P. 209—210.
- ²³ British Policy Toward the United Nations. Foreign Policy Documents. — No. 26. — F. C. O. — L., 1978. — P. 7.
- ²⁴ См. Parliamentary Papers... — P. 375.
- ²⁵ См. Parliamentary Debates (Hansard). Sess. 1976—77. — Vol. 933. — L., 1977. — Col. 366.
- ²⁶ Cmnd. 7308. The U. K.'s Overseas Representation. Misc. No. 22. (1978). — L., 1978. — P. 3.

Дипломатическая служба при правительстве М. Тэтчер

- ¹ См. подробнее: Володин С. Англия в современной мировой политике// Международная жизнь. — 1984. — № 6. — С. 56—64.
- ² См. The Financial Times. — 1987. — Dec. 14.
- ³ Jenkins C., Sloman A. Op. cit. — P. 103.
- ⁴ International Affairs. — 1981. — Spring. — P. 225.
- ⁵ См. Henderson N. Channels and Tunnels. Reflections on Britain and Abroad. — L., 1987. — P. 139—140.
- ⁶ См. The Daily Telegraph. — 1983. — Dec. 15.
- ⁷ См. подробнее о внешнеполитическом согласовании в ЕС: Барановский В. Г. Западная Европа: военно-политическая интеграция. — М., 1988. — С. 93—107.
- ⁸ Smith S., Clarke M. (eds). Foreign Policy Implementation. — L., 1985. — P. 156.
- ⁹ См. Hill C. (ed.). Op. cit. — P. 23.
- ¹⁰ См. Pym F. The Politics of Consent. — L., 1984. — P. 65.
- ¹¹ The Guardian. — 1987. — Dec. 14.
- ¹² См. International Affairs. — 1985. — Autumn. — P. 643—660; The Falk-

- lands War. The Full Story by the „Sunday Times“ Inside Team. — L., 1982. — P. 73—79.
- ¹³ Cm. Cmnd. 8787. Falkland Island Review: Report of a Committee of Privy Councillors. Chairman: The Rt Hon. The Lord Franks. — L., 1983. — Para. 289.
- ¹⁴ The Times. — 1982. — Apr. 8, 10, 14.
- ¹⁵ The Keesing's Contemporary Archives. — 1982. — Sept. 24. — P. 31713.
- ¹⁶ Cm. Macdonald H. Britain and the Falklands War: The Lessons of Interdependence // Millenium: Journal of International Studies. — 1983. — No. 2. — P. 183.
- ¹⁷ The Economist. — 1982. — Oct. 30. — P. 28.
- ¹⁸ The Times. — 1982. — Oct. 29.
- ¹⁹ The Financial Times. — 1983. — Jan. 5.
- ²⁰ The Times. — 1982. — Oct. 29.
- ²¹ The Times. — 1983. — Nov. 19.
- ²² Wright O. Anglo-American Relations the Atlantic Grows Wider. The D. Davies Memorial Institute of International Studies. — L., 1986. — Dec. 9. — P. 4.
- ²³ Cm. International Affairs. — 1983. — Summer. — P. 365—379.
- ²⁴ The Secretary of State's Speech at Chatham House. Nov. 4. 1983. F. C. O. — L., 1983. — Para. 39.
- ²⁵ International Affairs. — 1986. — Spring. — P. 226.
- ²⁶ The Financial Times. — 1983. — Jan. 4.
- ²⁷ Cm. The Standard. — 1983. — Dec. 20; The Daily Telegraph. — 1983. — Dec. 23.
- ²⁸ Parliamentary Debates (Hansard). H. C. Sess. 1985—86. — Vol. 92. — L., 1986. — Col. 441 (written answers).
- ²⁹ International Affairs. — 1987. — Autumn. — P. 559.
- ³⁰ Cm. Parliamentary Debates (Hansard). H. C. Sess. 1985—86. — Vol. 89. — L., 1986. — Col. 640 (written answers).
- ³¹ Fourth Report from the Foreign Affairs Committee. H. C. Sess. 1980—81. — Vol. II. — L., 1981. — P. 87 (далее: Fourth Report...).
- ³² Cm. Parliamentary Debates (Hansard). H. C. Sess. 1982—83. — Vol. 39. — L., 1983. — Col. 438.
- ³³ Cm. Englefield D. (ed.). Commons Select Committees — Catalysts for Progress? — L., 1984. — P. 5, 128.

4. Структура и функции современной дипломатической службы

- ¹ См. например: Watt D. 200 Cheers for the F. C. O. // The Times. — 1982. — March. 5.
- ² Foreign Service Journal. — 1981. — Febr. — P. 22.
- ³ Smith A., Sanger C. Op. cit. — P. 267.
- ⁴ Дипломатия современного империализма: люди, проблемы, методы. — М., 1969. — С. 261.
- ⁵ Times. — 1983. — Febr. 14.
- ⁶ См. подробнее: Конституционно-правовой механизм осуществления внешней политики государств. — М., 1986. — С. 177—179.
- ⁷ См. Крылова Н. С. Английское государство. — М., 1981. — С. 55.

Руководство Форин оффиса: профессионалы и политики

- ¹ См. Crossman R. The Diaries of a Cabinet Minister. — Vol. 1. (Minister of Housing 1964—66). — L., 1975. — P. 202.
- ² См. Barber J. Op. cit. — P. 9, 15—16; Rose R. (ed.). Politics in England Today. — L., 1974. — P. 73.

- ³ MacMillan H. Tides of Fortune. — L., 1969. — P. 529.
- ⁴ Headey B. British Cabinet Ministers. The Roles of Politicians in Executive Office. — L., 1974. — P. 140.
- ⁵ Pym F. — Op. cit. — P. 27.
- ⁶ Owen D. Op. cit. — P. 297.
- ⁷ См. Sampson A. The Changing Anatomy of Britain. — L., 1982. — P. 172.
- ⁸ См. International Affairs. — 1982. — Spring. — P. 228, 233.
- ⁹ См. Jackson G. Op. cit. — P. 80.
- ¹⁰ Stephenson H. Op. cit. — P. 77.
- ¹¹ My Job. A Lecture delivered by Lord Carrington at the Royal Institute of International Affairs. — March 25. — L., 1982. — P. 9.
- ¹² Jenkins S., Sloman A. Op. cit. — P. 114.
- ¹³ См. Henderson N. The Private Office. — L., 1984. — P. 119.
- ¹⁴ См. McDermott G. The New Diplomacy and its Apparatus. — P. 175—176.
- ¹⁵ Sampson A. Secrecy, News Management, and the British Press// Secrecy and Foreign Policy/Ed. by T. Franck and E. Weisband. — N. Y. — L., 1974. — P. 223.
- ¹⁶ См. Top Jobs in Whitehall. Appointments and Promotions in the Senior Civil Service. Report of an RIPA Working Group. — L., 1987. — P. 35—36.
- ¹⁷ См. Parliamentary Debates (Hansard). Sess. 1985—86. — Vol. 87. — Col. 417.
- ¹⁸ См. Wallace W. Op. cit. — P. 29.
- ¹⁹ Здесь и далее статистические данные о подразделениях Форин оффи-са приводятся, если не оговорено, по служебным справочникам британского МИД второй половины 80-х годов.
- ²⁰ См. The Guardian. — 1980. — Nov. 26.

Основание пирамиды

- ¹ См. Wallace W. Op. cit. — P. 65.
- ² См. Feltham R. G. Diplomatic Handbook. 4th edn. — L. — N. Y., 1982. — P. 143.
- ³ См. Moorhouse G. Op. cit. — P. 78.
- ⁴ The Management of Britain's External Relations/Ed. by Groom A., Boardman R. — L., 1973. — P. 67.
- ⁵ Second Report... — P. 61.
- ⁶ Ibid. — P. 67.
- ⁷ См. Thatcher M. The Sinews of Foreign Policy. — Bruss., 1978. — P. 2.
- ⁸ Second Report... — P. 38.
- ⁹ См. British Policy Towards United Nations. Foreign Policy Documents No 26. F. C. O. — L., 1978. — P. 3—4; Parsons A. The UN and International Security in the 1980s//Millenium. — 1983. — Summer. — P. 108.
- ¹⁰ The Daily Telegraph. — 1980. — Sept. 29.
- ¹¹ См. Jenkins S., Sloman A. Op. cit. — P. 109.
- ¹² The Times. — 1982. — Apr. 10.
- ¹³ См. International Affairs. — 1981. — Autumn. — P. 539—540.
- ¹⁴ Moorhouse G. Op. cit. — P. 121.
- ¹⁵ International Affairs. — 1984—85. — Winter. — P. 4—5.
- ¹⁶ The Economist. — 1983. — Febr. 26. — P. 49.
- ¹⁷ См. The British Council. Annual Report. 1978—79. — L., 1979. — P. 31.
- ¹⁸ Fourth Report... — P. 99.
- ¹⁹ См. Parliamentary Debates (Hansard). Sess. 1986—87. — Vol. 105. — Col. 182—183.

- ²⁰ The Times Educational Supplement. — 1982. — Apr. 30.
- ²¹ BBC Annual Report and Handbook 1984. — L., 1983. — P. 61.
- ²² Cm. Parliamentary Debates. House of Lords. Sess. 1986—87. — Vol. 484. — Col. 320—321.
- ²³ Cm. The Times. — 1986. — Apr. 4.
- ²⁴ Cm. Moorhouse G. Op. cit. — P. 344.
- ²⁵ Cm. Owen D. Op. cit. — P. 424.
- ²⁶ McDermott G. The New Diplomacy and its Apparatus. — P. 136.
- ²⁷ Moorhouse G. Op. cit. — P. 338.
- ²⁸ Ibid. — P. 337.
- ²⁹ Cm. The Observer. — 1985. — March. 3.
- ³⁰ Cm. International Affairs. — 1977. — July. — P. 399—400.
- ³¹ Cm. Pym F. Op. cit. — P. 27.

Заграничные представительства

- ¹ Basic Facts and Figures 1986. The F. C. O. and the Diplomatic Service. — L., 1986. — P. 4—5.
- ² Strang W. Home and Abroad. — L., 1956. — P. 369.
- ³ Cm. Moorhouse G. Op. cit. — P. 300.
- ⁴ International Affairs. — 1982. — Spring. — P. 230.
- ⁵ Cm. The Guardian. — Jan. 7.
- ⁶ Cm. Jenkins S., Sloman A. Op. cit. — P. 130.
- ⁷ Cm. Parliamentary Debates (Hansard). H. C. Sess. 1986—87. — Vol. 106. — L., 1987. — Col. 808—812.
- ⁸ Cm. The Independent. — 1987. — Dec. 15.
- ⁹ Cm. Burton J., Groom A. J. P. et al. Op. cit. — P. 103.
- ¹⁰ Cm. The Fifth Report from the Expenditure Committee: Diplomatic Staff and Overseal Accommodation. Sess. 1971—72. H. C. — L., 1972. — P. 13—14.
- ¹¹ Цит. по: Jenkins S., Sloman A. Op. cit. — P. 58.
- ¹² Cm. Second Report... — P. 48.
- ¹³ Ibid.
- ¹⁴ См. Молочков Ф. Ф. Дипломатический протокол и дипломатическая практика. — М., 1979. — С. 106.
- ¹⁵ Jenkins S., Sloman A. Op. cit. — P. 93.
- ¹⁶ См. Никольсон Г. Дипломатия. — М., 1941. — С. 126.
- ¹⁷ Cm. World Diplomatic Guide 1986—88. — Avon, 1985. — P. 744—762.
- ¹⁸ Ibid.
- ¹⁹ См. подробнее: Бобылев Г. В., Зубков Н. Г. Основы консульской службы. — М., 1986. — С. 217—220.

5. Дипломатические кадры

- ¹ Сароу Э. Руководство по дипломатической практике. — М., 1961. — С. 130.

Прием на службу и обучение дипломатов

- ¹ Cm. Civil Service Commission Annual Report 1986. — Basingstoke, 1987. — P. 5—7.
- ² Cm. A Career in the Diplomatic Service. C. O. I. — L., 1985. — P. 21—22.
- ³ Cm. Kellner P., Crowther-Hunt, Lord. The Civil Servants. An Inquiry into Britain's Ruling Class. — L., 1980. — P. 130—131.
- ⁴ Clark E. Op. cit. — P. 24.

- ⁵ См. International Affairs. — 1981. — Spring. — P. 313.
- ⁶ Цит. по: Jenkins S., Sloman A. Op. cit. — P. 28.
- ⁷ См. Going Abroad Course. 1/88. F. C. O. — L., 1988. — Febr. 10.
- ⁸ См. Fourth Report... — P. 67.
- ⁹ Hill C. A Study of International Relations in the United Kingdom // Millenium: Journal of International Studies. — 1987. — No. 2. — P. 307.

Дипломатическая карьера

- ¹ Frankel J. Op. cit. — P. 26.
- ² Vital D. The Making of British Foreign Policy. — L., 1968. — P. 83.
- ³ A Career in the Diplomatic Service. — P. 18.
- ⁴ См. Appointments in Administration 1988. Civil Service Commission. — Basingstoke, 1988. — P. 8.

Британский дипломатический стиль

- ¹ Цит. по: Sampson A. Anatomy of Britain. — L., 1962. — P. 89.
- ² International Affairs. — 1980. — Autumn. — P. 670.
- ³ The Times. — 1982. — Apr. 14.
- ⁴ Goodwin G. International Relations and International Studies // The Year-book of World Affairs 1973. — L., 1973. — P. 395.
- ⁵ См. Hill C. The Study of International Relations in the United Kingdom // Millenium: Journal of International Studies. — 1987. — Summer. — P. 303.
- ⁶ См. Clark E. Op. cit. — P. 21.
- ⁷ Герцен А. И. Былое и думы. — Т. 3. — М., 1982. — С. 87.
- ⁸ Sedgemore B. The Secret Constitution. An Analysis of the Political Establishment. — L., 1980. — P. 24.
- ⁹ Franks Report. — Vol. I. — L., 1968. — P. 49.
- ¹⁰ См. Chapman L. Your Disobedient Servant. — L., 1978. — P. 125.
- ¹¹ Frankel J. British Foreign Policy... — P. 30.
- ¹² Цит. по: Jenkins S., Sloman A. Op. cit. — P. 94—95.
- ¹³ См. Колосов Г. В. Военно-политический курс Англии в Европе. — М., 1984. — С. 170—171.
- ¹⁴ См. Gore-Booth P. Op. cit. — P. 401, 406.
- ¹⁵ Nicolson H. Diaries and Letters... — P. 345.
- ¹⁶ McDermott G. The New Diplomacy and its Apparatus. — P. 50.
- ¹⁷ The Falklands War... — P. 113.
- ¹⁸ International Affairs. — 1981. — Autumn. — P. 547.

Монография

ВЛАДИМИР МАРКОВИЧ МАТВЕЕВ
БРИТАНСКАЯ ДИПЛОМАТИЧЕСКАЯ СЛУЖБА

Редактор *Н. М. Маслова*

Оформление художника *С. Н. Орлова*

Художественный редактор *Н. Д. Смольникова*

Технический редактор *Е. Б. Николаева*

Корректор *А. В. Федина*

ИБ № 1511

Сдано в набор 18.09 89. Подписано в печать 10.01.90 А 01115.
Формат 84 × 108¹/₃₂. Бумага типографская № 2. Гарнитура «Таймс»
Печать высокая. Усл. печ л 11,76. Усл. кр.-отт. 12,08. Уч.-изд. л
13,31. Тираж 18 500 экз. Заказ № 527. Цена 90 коп.

Изд № 11 И/89

Издательство «Международные отношения»
107078, Москва, Садовая-Спасская, 20

Ярославский полиграфкомбинат Госкомпечати СССР
150014, Ярославль, ул. Свободы, 97.

Матвеев В. М.

М 33 Британская дипломатическая служба. — 2-е изд., перераб. и доп. — М.: Междунар. отношения, 1990. — с. 224.

ISBN 5-7133-0203-2

На основе широкого круга источников, в том числе архивных документов Форин офиса, рассекреченных лишь в начале 80-х годов, а также мемуаров английских дипломатов автор исследует структуру и функции современного министерства иностранных дел Великобритании и английских представительств за рубежом. Показана система подготовки и служебного продвижения дипломатических кадров. В центре внимания — роль дипломатического ведомства в разработке и осуществлении внешней политики Великобритании.

Для специалистов-международников, студентов, а также читателей, интересующихся проблемами внешней политики и дипломатии зарубежных стран.

Б 0805000000—013 13—90
003(01)—90

ББК 66.4 (4 Вл)

БРИТАНСКАЯ ДИПЛОМАТИЧЕСКАЯ СЛУЖБА

Книга продолжает серию изданий, посвященных становлению и развитию дипломатических служб зарубежных стран. Автор исследует роль британской дипломатической службы в осуществлении внешней политики Великобритании, рассматривает структуру и функции Форин оффиса и английских представительств за рубежом. Показана система подготовки и служебного продвижения дипломатических кадров. Книга также содержит интересную информацию о крупных британских дипломатах.