

В.А. ЗОРИН

ОСНОВЫ ДИПЛОМАТИЧЕСКОЙ СЛУЖБЫ

**Издание второе,
исправленное и дополненное**



**ИЗДАТЕЛЬСТВО «МЕЖДУНАРОДНЫЕ ОТНОШЕНИЯ»
МОСКВА 1977**

Зорин В. А.

З—86 Основы дипломатической службы. Изд. 2-е, испр и доп. М., «Междунар. отношения», 1977.

368 с.

Данная работа представляет собой второе, дополненное и исправленное, издание книги видного советского дипломата В. А. Зорина.

В ней освещаются основы дипломатической службы главных типов современных государств мира и международных организаций. Главное внимание уделяется принципам и методам ленинской внешней политики и советской дипломатии.

Значительное место в книге уделено практике различных министерств иностранных дел, посольств и миссий за границей, а также опыту двусторонних и многосторонних переговоров на различных конференциях и совещаниях, включая уникальный опыт Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе.

З $\frac{11102-022}{003(01)-77}$ —12—77

34 М

События международной жизни, изменения, происходящие в мире, особенно за последний исторический период, вызывают всевозрастающий интерес в широких массах населения Советского Союза и других социалистических стран, являющихся активными участниками этих событий. Они приковывают к себе внимание и международной общественности несоциалистического мира, которая ищет в связи с этими изменениями ответа на вопрос об их причинах и об итогах социалистической внешней политики, оказывающей все более осязаемое влияние на все развитие международных отношений.

XXV съезд КПСС дал глубокую оценку происшедших за последние годы изменений в мире, определил направление развития международных отношений и выдвинул Программу дальнейшей борьбы за мир и международное сотрудничество, за свободу и независимость народов.

«Буквально на наших глазах, — говорил на съезде Генеральный секретарь ЦК КПСС Л. И. Брежнев, — мир меняется и меняется в лучшую сторону». Ссылаясь на выдвинутую XXIV съездом КПСС Программу мира, Л. И. Брежнев подчеркнул, что главный смысл этой программы состоял в том, чтобы, опираясь на мощь, сплоченность и активность мирового социализма, на его крепнувший союз со всеми прогрессивными и миролюбивыми силами, добиться поворота в международных отношениях от «холодной войны» к мирному сосуществованию государств с различным общественным строем, от напряженности, угрожавшей взрывом, к разрядке и нормальному взаимовыгодному сотрудничеству.

И то, чего удалось добиться в этом отношении, «имеет поистине непреходящее значение». Суммируя изложенное во внешнеполитическом разделе Отчета ЦК КПСС съезду, Л. И. Брежнев сказал: «Сделано все возможное для обеспечения условий мирного строительства в нашей

стране и в братских странах социализма, для мира и безопасности всех народов... Международное положение Советского Союза прочно, как никогда. Четвертое десятилетие мы живем в условиях мира. Позиции социализма окрепли. Разрядка напряженности стала ведущей тенденцией. Вот главный итог международной политики партии. Таким итогом советские люди могут гордиться»¹.

Глубокие сдвиги в соотношении политических сил на мировой арене в пользу сил мира, демократии и социализма, происшедшие в 60-х и 70-х годах, не могли не привести к изменениям в методах и путях внешнеполитической борьбы и к укреплению позиций миролюбивой внешней политики и дипломатии социалистических стран, ко все более широкому использованию, в противовес империалистическому шантажу и применению силы, методов двусторонних и многосторонних переговоров на равноправной основе с учетом интересов не только больших, но и малых государств различных социальных систем, больших и малых народов.

Успешное завершение 1 августа 1975 г. беспрецедентного многостороннего совещания в Хельсинки 33 европейских государств, США и Канады по безопасности и сотрудничеству в Европе, принятие этим совещанием на высшем уровне Заключительного акта, в котором были сформулированы основополагающие принципы, определяющие нормы поведения государств в их отношениях друг с другом, и другие важные договоренности явились наглядным свидетельством благотворных изменений, происходящих в мире, которые заложили основы превращения разрядки международной напряженности в необратимый позитивный процесс. Дипломатия мира и международного сотрудничества становится активной материальной силой, ибо в ней участвуют, ею овладевают многомиллионные массы трудящихся различных стран, заинтересованные в создании максимально благоприятных условий для мирного труда и социального прогресса человеческого общества. Социалистическая дипломатия становится важным средством достижения внешнеполитических целей СССР и других стран социалистического содружества, выступающих за коренные интересы международного рабочего класса.

¹ «Материалы XXV съезда КПСС». М., 1976, с. 3, 4, 34.

Более 100 лет назад К. Маркс в обращении Генерального совета международного товарищества рабочих писал, что «рабочий класс вступает на арену истории уже не как покорный исполнитель, а как независимая сила, сознающая свою собственную ответственность и способная диктовать мир там, где его так называемые хозяева кричат о войне»². Это гениальное предвидение воплощается сейчас в жизнь усилиями рабочего класса государств социалистического содружества, международного рабочего и национально-освободительного движения, действующих на основе принципов интернациональной солидарности в борьбе за всеобщий мир, международную безопасность и социальный прогресс.

Как было отмечено на Конференции коммунистических и рабочих партий Европы, состоявшейся в Берлине в июне 1976 года, все это — результат многолетней борьбы всех антиимпериалистических, демократических и прогрессивных сил

Мировое развитие подошло к нынешнему своему этапу не сразу и не без длительной борьбы. Достаточно напомнить лишь некоторые важные моменты в развитии международных отношений, внешней политики и дипломатии государств.

В истории развития человеческого общества вопросы внешней политики государств, ее важнейшего средства — дипломатии всегда занимали видное место. И это вполне понятно, ибо с этими вопросами нередко была связана судьба целых народов и государств, вступавших по воле господствовавших эксплуататорских классов в конфликты друг с другом и решающих спорные вопросы силой оружия. Вся внешняя политика и дипломатия рабовладельческих, феодальных и буржуазных государств была пронизана духом соперничества и войны и использовалась стоявшими во главе государств группировками для укрепления своей власти. «Натравливать народы друг на друга, использовать один народ для угнетения другого, чтобы таким образом продлить существование абсолютной власти, — вот к чему сводилось искусство и деятельность всех существовавших доселе правителей и их дипломатов»³, — писал Ф. Энгельс, анализируя проблемы внешней политики

² К. Маркс и Ф. Энгельс Соч. Т. 16, с. 372—373.

³ К. Маркс и Ф. Энгельс Соч. Т. 5, с. 160.

Гораздо более важное значение приобретают вопросы международных отношений, внешней политики и дипломатии в нашу эпоху, когда коренные проблемы взаимоотношений государств и народов находятся в центре мирового развития, когда решение этих проблем не может быть найдено без активного участия многомиллионных масс народов всех континентов, жизненные интересы которых затрагиваются любым из этих решений. Ведь «современная эпоха, основное содержание которой составляет переход от капитализма к социализму, есть эпоха борьбы двух противоположных общественных систем, эпоха социалистических и национально-освободительных революций, эпоха крушения империализма, ликвидации колониальной системы, эпоха перехода на путь социализма все новых народов, торжества социализма и коммунизма во всемирном масштабе»⁴. Эта эпоха великих социальных перемен принесла с собой коренные изменения в международные отношения, внесла принципиально новое во внешнюю политику и дипломатию государств. В условиях раскола мира на две противоположные социальные системы нет места для единой внешней политики и ее орудия — дипломатии, ибо внешняя политика всегда была и остается продолжением политики внутренней. Естественно поэтому, что и во внешней политике и в дипломатии современных государств мы встречаемся с противоположными принципами, подходами и методами.

«Империализм не знает иных отношений между государствами, кроме отношений господства и подчинения, угнетения слабого сильным... Агрессивные войны рассматриваются им как естественное средство решения международных вопросов. Для империалистических государств дипломатия была и остается инструментом навязывания своей воли другим народам, орудием подготовки войн»⁵. В соответствии с этим дипломатия империалистических государств использует целый арсенал методов, приемов и форм, которые призваны облегчить решение поставленных правительствами этих государств внешнеполитических задач, вытекающих из их общих целей.

Принципиально иной является внешняя политика и дипломатия социалистических государств — новой социальной системы, рожденной Великой Октябрьской социа-

⁴ «Программа Коммунистической партии Советского Союза». М., 1962, с. 5

⁵ Там же, с. 56.

листической революцией. В первом ленинском Декрете о мире, провозглашенном на второй день существования молодого Советского государства, в Декларации прав народов России и других советских документах, формулировавших основы внешней политики первого в мире социалистического государства, были выдвинуты два основополагающих ее принципа — **пролетарский интернационализм**, предусматривающий постоянную поддержку трудящихся всех наций в их борьбе против империализма, за мир и социализм, и **мирное сосуществование** государств с различными социальными системами, обеспечивающее прочный мир между народами. В послевоенное время с образованием системы социалистических государств социалистический интернационализм стал основой братского сотрудничества и укрепления мировой системы социализма, этого главного детища международного рабочего класса.

Новые принципы внешней политики вытекали из самого существования нового социального строя, о котором еще К. Маркс пророчески говорил, что это будет «новое общество, международным принципом которого будет — *мир*, ибо у каждого народа будет один и тот же властелин — *труд!*»⁶. К. Маркс и Ф. Энгельс теоретически предсказали возникновение нового типа международных отношений и новой социалистической дипломатии. В. И. Ленин явился создателем этой новой дипломатии и ее первым организатором. Под его руководством создавался дипломатический аппарат Советского государства, воспитывались его руководящие кадры, разрабатывались направления, методы и формы дипломатической работы, осуществлялись первые важнейшие шаги в борьбе против империалистической дипломатии в интересах скорейшего прекращения войны и обеспечения прочного мира для народов России и всего мира. Ленинские принципы внешней политики и дипломатии — политики мира и мирного сосуществования государств получили не только свое подтверждение во всей внешнеполитической деятельности Советского правительства в последующие годы, но и были развиты Центральным Комитетом КПСС, повседневно руководившим этой важнейшей областью политики Советского государства.

Новая обстановка в мире, сложившаяся после второй

⁶ К Маркс и Ф Энгельс Соч Т 17, с 5

мировой войны в результате образования мировой социалистической системы, огромного роста сил международного коммунистического и рабочего движения, распада колониальной системы империализма и общего его ослабления, позволила ЦК КПСС и всему международному коммунистическому движению сформулировать ряд новых положений, относящихся как к оценке международного развития, так и к задачам, выдвигаемым перед внешней политикой и дипломатией социалистических государств. «В условиях, когда империализм перестал играть доминирующую роль в международных отношениях, — говорится в Программе КПСС, — и все большую роль играет социалистическая система, когда в мировой политике сильно возросло влияние государств, завоевавших национальную независимость, и народных масс капиталистических стран, создается реальная возможность для того, чтобы новые принципы, выдвинутые социализмом, одержали победу над принципами агрессивной империалистической политики»⁷. Речь идет прежде всего о том, чтобы устранить войну как средство разрешения спорных вопросов между государствами, чтобы исключить мировую войну из жизни общества. Важность этой задачи в современную эпоху, когда мировая война чревата мировой термоядерной катастрофой, способной уничтожить целые страны и народы, общепризнана. Анализ существующего международного положения и соотношения международных сил, однако, показывает не только необходимость предотвращения мировой термоядерной войны, но и возможность решения этой задачи объединенными усилиями международного рабочего движения, народов, освободившихся от колониальной зависимости, и мировой социалистической системы — этой главной силы борьбы за мир. Вот почему, будучи полностью уверенным в осуществимости в настоящее время этой исторической задачи, Совещание представителей коммунистических и рабочих партий (в котором участвовала 81 партия), проходившее в Москве в 1960 году, провозгласило. «Коммунисты видят свою историческую миссию не только в том, чтобы упразднить эксплуатацию и нищету в мировом масштабе и навсегда исключить возможность любой войны из жизни человеческого общества, но уже в современ-

⁷ «Программа Коммунистической партии Советского Союза», с. 56—57.

ную эпоху избавить человечество от кошмара новой мировой войны. Коммунистические партии всех стран посвящают осуществлению этой великой исторической миссии все свои силы и энергию»⁸. Решению этой кардинальной задачи подчинена внешняя политика Советского Союза и других социалистических стран.

Объективные условия, сложившиеся в современном мире, выдвигают на передний план внешней политики миролюбивых государств такие средства, которые способны обеспечить мирное решение спорных международных вопросов и устранить опасность мировой термоядерной войны. Важнейшим из таких средств, главным орудием миролюбивой внешней политики и являются дипломатия и ее мирные методы решения международных вопросов.

Это не означает, однако, что борьба между агрессивным и миролюбивым курсами внешней политики государств прекращается. Отнюдь нет. Эта борьба идет в рамках мирного сосуществования государств и проявляется в ходе дипломатических переговоров, международных конференций, в Организации Объединенных Наций и других международных организациях. Эта дипломатическая борьба находит свое отражение в мировой печати, в передачах радио и телевидения, в выступлениях государственных и общественных деятелей, наконец, в действиях широких народных масс, их национальных и международных организаций.

Основным проводником и исполнителем дипломатических функций является имеющийся во всех государствах дипломатический аппарат в виде центральных и зарубежных органов (министерства иностранных дел, посольства, миссии, консульства), в которых постоянно работают специально отобранные и подготовленные дипломатические кадры. Система работы этих кадров, центральных и зарубежных органов внешних сношений составляет дипломатическую службу государств, являющуюся важнейшим звеном государственной службы. Дипломатический аппарат — это часть государственного аппарата, направление и содержание деятельности которого определяются характером социально-экономического и политического строя государств, интересами господствующих в них классов, а в условиях коммунистического строительства —

⁸ «Программные документы борьбы за мир, демократию и социализм». М., 1961, с. 63.

интересами всего народа. Совершенствование дипломатического аппарата, улучшение подбора и подготовки дипломатических кадров, изучение и использование лучшего опыта дипломатии, наконец, разработка и развитие научных ее основ — важные задачи, стоящие перед всеми государствами, заинтересованными в использовании дипломатии для мирного решения международных вопросов, для укрепления политики мира и мирного сосуществования. А политика, писал В. И. Ленин, — «есть наука и искусство, которое с неба не сваливается, даром не дается», и «пролетариат, если он хочет победить буржуазию, должен выработать себе *своих*, пролетарских, «классовых политиков», и таких, чтобы они были не хуже политиков буржуазных»⁹. Это целиком относится и к работникам внешнеполитического фронта, к работникам дипломатии.

В последние десятилетия фронт дипломатической борьбы сильно расширился и усложнился. Решение крупных внешнеполитических проблем требует комплексного подхода и усилий не только дипломатического аппарата государств, ведущего повседневную внешнеполитическую работу, но и активного участия руководителей государств и правительств, могущих принять ответственные решения и направить развитие отношений между государствами в соответствии с коренными интересами их народов. В этой связи выдающуюся роль в международной жизни стали играть встречи на высшем уровне, контакты и совещания руководящих политических и государственных деятелей, их визиты и переговоры по наиболее важным и острым проблемам мировой политики. Вполне закономерно, что в решении апрельского (1975 г.) Пленума ЦК КПСС было подчеркнуто, что «в перестройке международных отношений на принципах мирного сосуществования важную роль сыграли и призваны сыграть в дальнейшем регулярные встречи руководящих политических деятелей разных стран, в том числе двусторонние и многосторонние переговоры на самом высоком уровне»¹⁰. Обобщение и разработка опыта дипломатии на высшем уровне, творчески развивающей ленинские идеи руководства внешней политикой, как и нового опыта многосторонней дипломатии на международных совещаниях последнего времени, представляют собой важную состав-

⁹ В. И. Ленин. Полн. собр. соч. Т. 41, с. 65.

¹⁰ «Правда», 17 апреля 1975 г.

ную часть выполнения задачи разработки научных основ дипломатии эпохи социализма.

В. И. Ленин требовал «научного обоснования политики», что, разумеется, относилось как к внутренней, так и к внешней политике. Он сам дал такое научное обоснование внешней политики пролетариата и сформулировал главные ее задачи в переходную от капитализма к социализму эпоху. В ленинском Декрете о мире и других внешнеполитических документах первых лет борьбы Советского государства на международной арене, в многочисленных ленинских указаниях и выступлениях в связи с решением крупных вопросов внешней политики того времени, таких как заключение Брестского мира, Генуэзская конференция и др., были разработаны важнейшие принципы, формы и методы дипломатической борьбы, основы ее стратегии и тактики, которые стали фундаментом новой, социалистической внешней политики и дипломатии. «Именно Ленин впервые в истории человечества соединил теорию научного коммунизма с практикой ведения государственной внешней политики»¹¹, — отметил Генеральный секретарь ЦК КПСС Л. И. Брежнев. В решениях съездов КПСС, Пленумов ЦК, в программных выступлениях руководителей партии и Советского правительства, в решениях международных совещаний коммунистических партий нашли свою дальнейшую разработку ее важнейшие вопросы.

В Программе КПСС, принятой XXII съездом, в качестве основной задачи советской внешней политики и дипломатии была выдвинута задача «обеспечить мирные условия для построения коммунистического общества в СССР и развития мировой системы социализма и вместе со всеми миролюбивыми народами избавить человечество от мировой истребительной войны»¹². Программа мира, принятая XXIV съездом КПСС, явилась научно обоснованным программным документом внешней политики КПСС и Советского государства, который продолжил и развил основные ленинские внешнеполитические идеи применительно к новой международной обстановке и новому соотношению мировых сил в 70-х годах. Она стала платформой внешнеполитической деятельности и объеди-

¹¹ Л. И. Брежнев О внешней политике КПСС и Советского государства Речи и статьи М., 1973, с. 549

¹² «Программа Коммунистической партии Советского Союза», с. 56

нения всех миролюбивых сил, ведущих борьбу за международную разрядку, прочный мир и коренную перестройку международных отношений. При этом, как отмечал Л. И. Брежнев, «от первого внешнеполитического акта Советской власти — Декрета о мире до Программы мира, выдвинутой XXIV съездом КПСС, наша партия и государство пронесли преемственность главных направлений борьбы за мир, свободу и безопасность народов»¹³.

XXV съезд КПСС подвел итоги осуществления выдвинутой XXIV съездом Программы мира, дал глубокую научную оценку мирового развития и расстановки международных сил, выдвинул новые задачи КПСС на международной арене, которые являются органическим продолжением и развитием Программы мира. «И эту политику, — говорил Л. И. Брежнев на XXV съезде КПСС, — мы будем продолжать с удвоенной энергией, добиваясь обуздания сил войны и агрессии, упрочения всеобщего мира, обеспечения права народов на свободу, независимость и социальный прогресс»¹⁴.

В Отчете ЦК КПСС XXV съезду Л. И. Брежневым были сформулированы конкретные предложения в области прекращения растущей, опасной для мира гонки вооружений и в области сокращения накопленных запасов оружия; ликвидации остающихся военных очагов, прежде всего на Ближнем Востоке, углубления разрядки международной напряженности, полного претворения в жизнь Заключительного акта Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе; продолжения развития отношений вазимовыгодного сотрудничества в различных областях с США, Францией, ФРГ, Великобританией, Италией, Канадой, Японией и другими капиталистическими странами; обеспечения безопасности в Азии; стремления к заключению всемирного договора о неприменении силы в международных отношениях; полной ликвидации всех остатков системы колониального угнетения, всех очагов колониализма и расизма; устранения дискриминации и любых искусственных препятствий в международной торговле; ликвидации всех проявлений неравноправия, диктата, эксплуатации в международных экономических отношениях.

¹³ Л. И. Брежнев О внешней политике КПСС и Советского государства Речи и статьи, с. 462.

¹⁴ «Материалы XXV съезда КПСС», с. 4

Конференция коммунистических и рабочих партий Европы в июне 1976 года после обстоятельной подготовительной работы представителей 29 европейских коммунистических и рабочих партий и всестороннего обмена мнениями на самой конференции единодушно приняла итоговый документ, который содержит не только серьезную и глубокую характеристику положения в Европе, но и, что особенно важно, тщательно продуманные, совместно выработанные цели борьбы. «Можно сказать, — заявил на конференции Л. И. Брежнев, — что мы сообща наметили хороший маршрут для движения вперед — вперед к Европе мира, безопасности, сотрудничества и социального прогресса»¹⁵.

Конференция вместе с тем отметила, что благодаря своей миролюбивой внешней политике, направленной на утверждение мирного сосуществования, социалистические государства оказывают все большее влияние на международные отношения и играют выдающуюся роль в деле предотвращения новой мировой войны, укрепления безопасности и дальнейшего развития процесса разрядки напряженности.

В свете этих программных задач и документов в настоящей книге рассматриваются ленинские принципы советской дипломатии, ее методы, формы и тактические приемы, система и функции органов советской дипломатической службы с использованием опыта СССР как довоенного, так и в особенности послевоенного периода. В книге освещаются также основы дипломатии и дипломатической службы всех главных типов современных государств и международных организаций.

¹⁵ «Правда», 1 июля 1976 г.

§ 1. Понятие дипломатии и дипломатической службы

Дипломатическая служба, основы которой рассматриваются в настоящей книге, представляет собой определенный вид государственной службы, отличный от других видов государственной службы своей спецификой. Определить же эту специфику дипломатической службы невозможно без уяснения того, что представляет собой сама дипломатия. Вот почему первый вопрос, который необходимо рассмотреть в нашей книге, — это вопрос об определении понятия «дипломатия».

При рассмотрении явлений международной жизни то и дело употребляются понятия: внешняя политика, дипломатия, дипломатическая служба. Нередко эти понятия рассматриваются как совершенно идентичные и не имеющие различия. Понятие «дипломатия» часто употребляется в самых различных значениях, порой очень отдаленных от действительного смысла этого слова. Известный английский дипломат и публицист Г Никольсон указывает, что «в разговорном языке слово «дипломатия» употребляется для обозначения ряда совершенно различных вещей. Иногда оно употребляется как синоним внешней политики... В других случаях оно обозначает переговоры... Это слово также служит для названия процедуры и аппарата, при помощи которых ведутся переговоры. Оно также употребляется для обозначения заграничной части ведомства иностранных дел... Наконец, это несчастное слово обозначает особую способность, проявляющуюся в ловкости в хорошем смысле при ведении международных переговоров, а в плохом смысле — в коварстве в подобных делах»¹.

Между тем при всей близости указанных понятий и внутренней связи их друг с другом каждое из них имеет свой особый смысл, определяемый реальным содержа-

¹ Г Никольсон. Дипломатия. М., 1941, с 19.

нием каждого понятия, отражающим его действительные роль и значение в жизни общества.

**Критика
буржуазных
определений
дипломатии**

Различные представители дипломатической службы и науки международного права буржуазных государств, определяя понятие «дипломатия» по-разному, сходятся, однако, в некоторых основных моментах. Возьмем несколько наиболее общеизвестных определений понятия «дипломатия». Так, Г Никольсон, ссылаясь на Оксфордский словарь английского языка, определяет понятие «дипломатия» следующим образом: «...Дипломатия — это ведение международных отношений посредством переговоров...» И дальше дается пояснение к этому определению: «Метод, при помощи которого эти отношения регулируются и ведутся послами и посланниками...» Наконец, дается еще одно уточнение этого понятия: «...Работа или искусство дипломата»².

Другой видный деятель английской дипломатии — Э. Сатоу, выпустивший известное руководство по дипломатической практике, раскрывает понятие «дипломатия» следующим образом: «Дипломатия есть применение ума и такта к ведению официальных сношений между правительствами независимых государств, а иногда также между этими государствами и их вассалами»³.

Это определение в первой своей части слишком общее и нисколько не раскрывает специфики дипломатии, так как применение ума и такта нужно не только в дипломатии, но и вообще во всех делах. В последней своей части эта формула Э. Сатоу, напротив, слишком узка, так как упоминание о вассалах суживает понятие дипломатии до значения лишь «колониальной дипломатии» империалистических стран.

В изданном еще в начале XIX века во Франции «Полном курсе дипломатии» Г. Гарден так определяет это понятие: «Дипломатия в широком смысле этого термина есть наука о внешних сношениях или иностранных делах, в более точном смысле — это наука или искусство переговоров»⁴.

² Г Никольсон Дипломатия, с 20

³ Э Сатоу. Руководство по дипломатической практике М., 1961, с. 11

⁴ G Gargen. Traité complet de diplomatie. P., 1833. p. 27.

При всех отличиях этих определений дипломатии они имеют и нечто общее с определением дипломатии, данным Г. Никольсоном; в определении Сатоу и Гардена также говорится о ведении официальных отношений между правительствами государств, о внешних сношениях между ними.

Известный немецкий юрист-международник Г. Мартенс дает следующее определение понятия «дипломатия». Дипломатия, говорит он, есть «наука о внешних сношениях или иностранных делах государства, а в более узком смысле — наука или искусство переговоров»⁵.

Это определение также страдает недостатками. В первой части формулы Мартенса, во-первых, речь идет не только и не столько о дипломатии, сколько о науке о внешних сношениях государства; дипломатия же, хотя и пользуется определенными научными знаниями, тем не менее все же является практической государственной деятельностью, где научные данные применяются на практике; во-вторых, в формуле Мартенса речь идет не только о дипломатии, но и о внешней политике вообще, ибо внешние сношения и иностранные дела государства — это уже не способы осуществления внешней политики, а сама внешняя политика.

Подводя итог рассмотрению формул определения понятия «дипломатия», можно выделить следующие отличительные признаки, которыми характеризуют дипломатию упомянутые выше авторы:

указание на международные отношения или внешние сношения между государствами — этот признак указывается во всех формулах;

упоминание о переговорах как способе ведения этих внешних сношений — этот признак также имеется во всех определениях;

указание на должностных лиц государства, которые непосредственно заняты ведением переговорами (послов и посланников), — этот признак дипломатии дается лишь в формуле Г. Никольсона.

Помимо критических замечаний, высказанных при рассмотрении каждого из трех определений понятия «дипломатия», данных представителями буржуазной дипломатии, необходимо указать на общий и коренной недоста-

⁵ Цит. по Э С а т о у . Руководство по дипломатической практике, с. 11.

ток всех буржуазных определений — сокрытие или за-
тушевывание классового характера дипломатии, равно
как и классового характера внешних сношений и поли-
тики, осуществлением которых и занимается дипломатия.

Классовые
основы
дипломатии,
дипломатической
службы,
их характерные
черты

Дипломатия, как всякое общественное явление, не может быть понята без классового подхода к ней, без исторического анализа ее развития. Как писал К. Маркс, реальным базисом всякого общества является совокупность производственных отношений, составляющих «экономическую структуру общества», над чем «возвышается юридическая и политическая надстройка»⁶.

Дипломатия как средство осуществления внешней политики и является частью этой политической надстройки, характер которой определяется классовой природой того государства, которому она служит. Дипломатия является продуктом классового общества и развивается вместе с развитием государства. Как показывает история развития общества, вместе со сменой общественно-экономических формаций менялись формы государства, их внешней политики и дипломатии.

Внешняя политика любого государства является продолжением его внутренней политики и определяется интересами господствующего класса. Дипломатия, будучи государственной деятельностью по осуществлению целей и задач внешней политики, не является единственным средством этой политики, хотя и занимает важнейшее место в числе этих средств. Дипломатия является мирным средством осуществления внешней политики, и основной ее метод — переговоры.

Вот почему в советском «Дипломатическом словаре» (изд. 1-е, 1948 г.) давалось следующее определение дипломатии: «Дипломатия (от слова «дипломат» в первоначальном его значении — держатель «диплома», как называлась в Древнем Риме, по греческой терминологии, рекомендательная или верительная грамота, выдававшаяся сенатом официальным лицам, отправляемым в провинции или за границу) — деловая, мирная, в отличие от военной, оперативная работа по осуществлению задач внешней политики государства, выполняемая органами правительства (ведомством иностранных дел, нередко

⁶ К. Маркс и Ф. Энгельс. Соч. Т. 13, с 6—7.

главой правительства и главой государства) и их представителями и агентами за границей. Таким образом, дипломатия относится к внешней политике как выполнение плана к самому плану; в известном смысле она является орудием ее». Однако дававшееся далее пояснение о том, что дипломатия, «отнюдь не будучи свободна от влияния общественной структуры.., все же является лишь техническим средством осуществления внешней политики»⁷, нельзя считать правильным, ибо оно дает повод думать, что внешняя политика определяется непосредственными интересами государства, а дипломатия не определяется ими, что, разумеется, ошибочно. Из этого неточного представления вытекает и другое утверждение о том, что дипломатия «является лишь техническим средством осуществления внешней политики». Между тем дипломатия по своей сущности, по содержанию деятельности, по подбору дипломатических кадров и т. д. представляет собой, пожалуй, одно из самых ярко выраженных классовых явлений государственно-политической жизни. Именно в силу этого классового, а не технического, характера самой дипломатии такая форма дипломатии эксплуататорского государства, как «тайная дипломатия», то есть сокрытие от народа основных внешнеполитических актов государства, вызвала открытый и резкий протест молодого Советского государства, о чем Советское правительство заявило уже в своем первом внешнеполитическом акте — Декрете о мире.

Более правильное определение понятия «дипломатия» дается в Большой Советской Энциклопедии, в которой говорится: «Дипломатия (от франц. *diplomatie*) — деятельность государственных органов внешних сношений по представительству государства и по защите мирным путем его прав и интересов за границей для достижения целей внешней политики господствующего в государстве класса... В узком смысле дипломатия означает искусство ведения переговоров и заключения договоров между государствами»⁸.

Опыт всей дипломатии последнего времени свидетельствует, однако, о том, что дипломатическую работу не всегда ведут только внешнеполитические органы государства, но и руководящие деятели правящей партии и государства. В качестве ярких примеров в этом отноше-

⁷ «Дипломатический словарь» Т. I. М., 1948, с. 570.

⁸ «БСЭ». Изд. 2-е. Т. 14, с. 405.

нии могут служить многочисленные поездки за границу и переговоры с главами ведущих государств и правительств Генерального секретаря ЦК КПСС Л. И. Брежнева и других членов Политбюро ЦК КПСС, Председателя и членов Президиума Верховного Совета СССР, главы Советского правительства и министров, председателей и членов палат и комиссий Верховного Совета СССР.

Таким образом, если иметь в виду главное в этой области, то дипломатия — это официальная деятельность органов внешних сношений и руководителей государства по представительству государства во внешних сношениях, по осуществлению путем переговоров и других мирных средств целей и задач его внешней политики, определяемых интересами господствующего класса, по защите мирным путем его прав и интересов за границей.

В этом духе и сформулировано определение понятия «дипломатия» во 2-м и 3-м изданиях советского «Дипломатического словаря».

Министр иностранных дел СССР А. А. Громыко подчеркивает непосредственную связь между внешней политикой и дипломатией. «Понятие *внешняя политика*, — пишет он в предисловии к книге «Дипломатия социализма», — охватывает общий курс государства в международных делах. *Дипломатия* — составная органическая часть внешней политики, международной деятельности государства. Именно внешняя политика определяет цели и задачи дипломатии, которая представляет собой совокупность практических мероприятий, а также форм, средств и методов, используемых для осуществления внешней политики. Хотя примат и на стороне внешней политики, но внешняя политика и дипломатия составляют одно целое, составные части которого неотделимы друг от друга»⁹.

Поскольку внешняя политика и ее важнейшее средство — дипломатия являются орудием государств, они подчинены основным законам общественного развития. Деятели дипломатии, желающие действовать не наощупь, не от случая к случаю, а в соответствии с закономерным ходом исторического процесса, обязаны изучать эти законы, особенности их проявления применительно к тем или иным государствам и отношениям между ними. Они обязаны совершенствовать методы дипломатической

⁹ «Дипломатия социализма» М., 1973, с. 3.

работы и способы их использования. Недаром В. И. Ленин говорил, что «политика есть наука и искусство»¹⁰, и это в полной мере относится к внешней политике и дипломатии. Разумная внешняя политика и дипломатия должны основываться на выводах науки и совершенствоваться в своих методах и приемах, как требует этого искусство всякой политической деятельности. Отсюда понятно то огромное значение для успеха дипломатии, которое имеет подбор и подготовка кадров дипломатов, вся система работы дипломатических органов в центре и за границей, то, что называется системой дипломатической службы.

В свете такого понимания дипломатии дипломатическая служба — это система работы дипломатических кадров в центральном аппарате и за границей по выполнению задач дипломатии государства.

Дипломатия, дипломатическая служба и международные отношения	Дипломатия и дипломатическая служба неразрывно связаны с международными отношениями государств, причем в такой степени, что их нельзя понять и представить одно без другого. Изучение истории дипломатии в известной степени является и изучением истории международных отношений.

В предыдущем разделе мы определили дипломатию как деятельность органов внешних сношений и руководителей государств по осуществлению задач внешней политики государства, служащей интересам господствующего класса или народа, мирными средствами и в мирной форме. Из этого вытекает, что классовая сущность дипломатии и дипломатической службы государства определенного исторического типа остается неизменной во взаимоотношениях данного государства со всеми другими государствами и странами без различия их социальных систем.

Возникает вопрос: чем объяснить, однако, то обстоятельство, что принципы, формы и методы дипломатии одного и того же государства далеко неодинаковы во взаимоотношениях с социалистическими странами, с империалистическими государствами и с новыми независимыми государствами, освободившимися от колониального ига?

¹⁰ В. И. Ленин Полн собр. соч. Т. 41, с. 65.

Практика, бесспорно, обнаруживает наличие в ряде случаев существенных различий в руководящих принципах, в высших формах и основных методах дипломатической деятельности социалистического государства, которые применяются этим государством во взаимоотношениях с другими социалистическими странами и в отношениях с капиталистическими и развивающимися странами.

Руководящим принципом дипломатии социалистического государства в отношениях с другими социалистическими странами является принцип социалистического интернационализма. Высшей формой дипломатической деятельности во взаимоотношениях социалистических стран являются совещания и переговоры партийно-правительственных делегаций, возглавляемых руководителями коммунистических и рабочих партий и главами правительств социалистических стран.

Высшая форма дипломатической деятельности во взаимоотношениях социалистических и капиталистических государств имеет иной характер. Наряду с переговорами и встречами президентов и премьер-министров социалистических и капиталистических государств имеют место также встречи и переговоры высших партийных руководителей социалистических государств, выступающих как представители этих государств, с высшими руководителями империалистических государств для обмена мнениями по общему направлению двусторонних отношений и международной политики и выработки документов, носящих глобальный характер. Все подобные встречи, как показывает опыт, носят не партийно-политический, а межгосударственный характер и коренным образом отличаются по своему содержанию и результатам от встреч партийно-правительственных делегаций братских социалистических стран, реализующих на деле осуществление принципов социалистического интернационализма.

Все эти явления в дипломатии одного и того же государства социалистического типа трудно объяснить лишь классовой сущностью одного данного государства, его внешней политики и дипломатии. Во всех указанных случаях классовая сущность государства, его внешней политики и дипломатии остается неизменно одной и той же, а между тем руководящий принцип, высшая форма и основной метод дипломатической деятельности оказываются существенно отличными во взаимоотношениях дан-

ного государства с социалистическими и капиталистическими странами. Объяснение лежит в классовой сущности уже не данного государства, его внешней политики и дипломатии, а в классовой сущности государства-партнера или государств-партнеров, в классовой сущности их внешней политики и дипломатии. Тем самым в данном случае дипломатия выступает не как односторонняя деятельность одного государства, а как двусторонние или многосторонние взаимоотношения органов внешних сношений двух или многих государств. Этот внешнеполитический аспект дипломатии, определяемый тем или иным типом международных отношений, полностью согласуется с учением К. Маркса и В. И. Ленина об общественных явлениях, в том числе о внутренней и внешней политике, которую нельзя понять лишь как классовую «сущность в себе» и необходимо рассматривать как определенные общественные отношения.

К. Маркс, критикуя прежний механический материализм, указывал в «Тезисах о Фейербахе», что понять сущность человека нельзя из одностороннего рассмотрения только самого индивида. Сущность человека в своей совокупности выражают общественные отношения людей.

В. И. Ленин, разбирая политику и давая ей определение, также подчеркивал двусторонний характер политики как общественного отношения. В. И. Ленин определял политику как отношение между классами. Это определение политики В. И. Ленин неоднократно применял и при разборе внешней политики различных государств, рассматривая ее как отношения между государствами и стоящими за ними классами. Дипломатия, являющаяся продолжением политики господствующих классов государств на международной арене мирными средствами (в отличие от войны как продолжения политики немирными, насильственными средствами), также может и должна быть рассмотрена как двусторонний процесс, как определенный вид отношений между государствами и стоящими за ними классами и народами.

Подходя с этой стороны к дипломатии, сразу же находим ответы на поставленные выше вопросы, почему дипломатия с одной и той же классовой сущностью одного государства может исходить из разных принципов и применять не единые формы и методы, имея дело с различными по типу международными отношениями.

Этот же подход дает ответ не только на данные вопросы.

Известно, что в центральном аппарате ведомства иностранных дел социалистических стран есть дипломатические оперативные отделы, занимающиеся взаимоотношениями с капиталистическими странами, а в центральном аппарате ведомства иностранных дел капиталистических государств есть отделы, занимающиеся взаимоотношениями с социалистическими странами. Кроме того, социалистическое государство предоставляет возможность на своей территории функционировать зарубежным органам внешних сношений империалистических государств, обеспечивая вместе с тем их неприкосновенность и определенные дипломатические права и иммунитеты. То же самое имеет место в отношении зарубежных органов социалистических государств на территории империалистических держав. Очевидно, что все это также нельзя понять и объяснить только одной классовой сущностью данного государства, нельзя вывести из классовой сущности этого государства, его внешней политики, дипломатии и дипломатической службы. Вместе с тем все это легко может быть понято и объяснено под углом зрения внешнеполитического аспекта дипломатии и дипломатической службы, проявляющих себя как определенные отношения между государствами различных систем.

Все это приводит к выводу, что разбор дипломатии и дипломатической службы будет неполным, если не рассмотреть сами международные отношения, и особенно определенные исторические типы этих отношений в современную эпоху. В настоящее время выявляется четыре типа международных отношений: 1) отношений между государствами различных социальных систем — социализма и капитализма, их мирного сосуществования; 2) международных социалистических отношений между государствами социалистической системы; 3) международных отношений новых освободившихся от колониализма стран между собой и их взаимоотношений с социалистическими государствами; 4) международных отношений стран капитализма между собой.

Сказанное выше требует дать краткую характеристику современных типов международных отношений и их основных принципов, что будет сделано в последующих параграфах настоящей главы. Прежде чем перейти к этому, необходимо рассмотреть, хотя бы кратко, историчес-

кое развитие дипломатии в тесной связи с развитием основных общественно-экономических формаций человеческого общества.

§ 2. Возникновение и основные исторические типы дипломатии

Примитивные формы внешних сношений между различными государствами, даже разными племенами имели место еще в самые древние времена.

Однако те примитивные формы внешних сношений, которые имели место при родовом строе, до раскола общества на классы и возникновения государства, в какой-то мере можно рассматривать лишь как прообраз дипломатии, как ее предшественника, но не как саму дипломатию. Возникновение самой дипломатии, какой бы примитивной и близкой по своим формам к своим предшественникам в родовом строе она ни была, следует непосредственно связывать с возникновением государства, деятельностью определенных органов и должностных лиц которого она является. Дипломатия, как и само государство, — детище и явление классового общества, а не родового. Отсюда и классовая сущность дипломатии и объяснение того обстоятельства, что дипломатия представляла собой область деятельности представителей господствующего класса и осуществляла внешнюю политику государства этого класса.

Как показывает изучение исторического развития общества, смена общественно-экономических формаций определяла изменение содержания, организационных форм и методов внешней политики и дипломатии. По мере того как развивалось рабовладельческое общество, как оно сменялось обществом феодальным, а затем буржуазно-капиталистическим, развивались характерные для каждой из этих эпох черты внешней политики и дипломатии, совершенствовались ее формы и методы.

Рассмотрение исторического развития дипломатии необходимо поэтому вести в тесной связи с развитием основных общественно-экономических формаций.

Дипломатия рабовладель- ческих государств	Из истории древнего мира известно, что дипломатия хотя и занимала серьезное место в международных отношениях, тем не менее не была ведущим способом осуществления внешней политики рабовладельческого государства. Ведущими средствами осуществле-

ния внешней политики древних государств являлись насильственные, военные средства, то есть в осуществлении внешней политики государств того времени доминировала война.

Это значение войны определялось в конечном счете самым рабовладельческим способом производства, его потребностями в систематическом пополнении резервов рабской рабочей силы путем ведения войн¹¹. Однако при всем этом не могла не развиваться и оформляться и своеобразная военная дипломатия, являющаяся в условиях эксплуататорского строя неизбежным средством подготовки войн и их прекращения, неизбежной спутницей самих войн, во время которых отношения между союзниками оказывались даже более тесными, чем в мирное время.

Из истории таких древних государств, как Китай, Вавилон, Египет, известно, что дипломатическая деятельность имела довольно сложную и вполне определенную форму; не только посылались представители государства для переговоров, но и заключались соответствующие договоры, соглашения, имевшие ту же силу дипломатических документов, какую они имеют и сейчас. Характер и формы дипломатии были тесно связаны с характером и формами государств данной эпохи. В теократических государствах Востока дипломатические сношения велись от лица царей и руководились ими.

В рабовладельческих демократиях Древней Греции послы, посылавшиеся со специальными миссиями в отдельные страны, избирались на народных собраниях, а по выполнении своих миссий отчитывались перед ними. В Древнем Риме народные собрания решали общие вопросы войны и мира, а сенат — орган римской знати — являлся повседневным руководителем внешней политики и дипломатии. В императорском Риме дела внешней политики и дипломатии вершили императоры.

Во внешней политике греческих государств-городов (полисов) преобладала борьба за расширение территорий, за приобретение рабов, за новые рынки. Дипломатия греческих полисов стремилась к заключению оборони-

¹¹ «В лице раба, — указывал Маркс, — похищается непосредственно орудие производства. Производство той страны, для которой он похищается, должно быть устроено так, чтобы допускать применение рабского труда, или должен быть создан соответствующий рабскому труду способ производства» (К Маркс и Ф. Энгельс. Соч. Т. 12, ч. 1, с. 188).

тельных и наступательных союзов. Идеи защиты национальной независимости получили свое признание в эту эпоху.

Такие видные представители Древней Греции, как Фемистокл, Перикл, Филипп Македонский, боровшиеся за объединение Греции, а затем за ее расширение, руководившие как военными действиями, так и ведущие дипломатические переговоры, широко пользовались искусством дипломатии. О значении дипломатии, например, в Древнем Риме можно судить по известным словам, приписываемым Ганнибалу, который говорил: «Могущество Рима состоит не в его военной мощи, а в его способности разъединять противников»¹².

В последние века Римской республики и первые века Римской империи во внешней политике и дипломатии преобладали цели захвата новых земель и создания централизованной мировой державы. В дальнейшем римской дипломатии пришлось перейти к маневрированию с целью ослабить давление «варваров» и в то же время укреплять целостность империи путем различных соглашений с отдельными ее провинциями. С распадом рабовладельческого строя и зарождением феодального общества стала изменяться и его дипломатия.

Дипломатия феодалных государств

В результате общего кризиса рабовладельческого способа производства и нашествий «варварских» племен распалась Западная Римская империя и в Европе образовался ряд «варварских» государств, где преобладали интересы военно-землевладельческой знати, стремившейся к новым захватам земель и обложению поработенных народов данью.

В раннем средневековье не было прочных, устойчивых границ, государства создавались и распадались. Дипломатия этого периода целиком была связана с интересами господствовавших в то время крупных феодалов — государей и князей, имевших в подчинении вассалов на многочисленных подвластных территориях. Каждая крупная «сеньория» имела свою внешнюю политику, и право «частной войны» преобладало. Дипломатия по необходимости сосредоточивала свои усилия на урегулировании возникавших то и дело споров между государями-вотчинниками, боровшимися за расширение своих вла-

¹² «История дипломатии» Изд 2 е Т I. М., 1959, с 69

дений с целью увеличения числа плательщиков феодальной ренты.

Первые попытки политического сплочения раздробленной феодальной Европы имели место в виде создания Священной Римской империи германской нации, которую предприняли германские феодалы, захватившие наиболее развитую в то время часть Европы — Италию как базу для дальнейшего продвижения в Западную Европу, в Византию и мусульманский Восток.

Одновременно началась борьба централизованной католической церкви за свое политическое господство в Европе и за ее пределами, что привело к длительным и упорным дипломатическим и военным столкновениям, включая такие, как «крестовые походы». Постепенно в Европе укреплялись централизованные феодальные монархии, опиравшиеся на рост производительных сил, развитие товарно-денежных отношений, рост городов.

Внешняя политика и дипломатия феодальных монархий были направлены на скорейшее преодоление политической раздробленности, объединение, военное и торговое преобладание над своими соперниками.

Итальянские города, где раньше других стали развиваться капиталистические отношения, вели интенсивную борьбу за внешние рынки и использовали различные приемы тонкой дипломатии, заимствуя лучшие образцы из опыта Византии и крупных государств Востока.

Византия имела широкие связи с феодальными государствами Европы, с Русью, с государствами Востока, для чего ею был создан специальный аппарат для внешних сношений, а также разработаны формы дипломатического общения, церемониала и т. п.

Один из видных политических деятелей и дипломатов феодальной Италии — Макиавелли (1469—1527 гг.) известен как искуснейший дипломат своего времени, правда, дипломат со всеми отрицательными чертами, свойственными дипломатии феодального строя. В своем трактате «Государь» Макиавелли сформулировал теорию дипломатического искусства довольно своеобразно. Он писал: «Следует иметь в виду, что есть два рода борьбы: один — посредством законов, другой — силы. Первый свойствен людям, второй — зверям, но так как первый часто оказывается недостаточным, то приходится прибегать ко второму»¹³. И Макиавелли считал, что государ-

¹³ Цит по «История дипломатии». Изд 2-е. Т. I, с. 237.

ственный интерес есть высшее начало в дипломатии и для достижения государственного интереса можно пользоваться любыми средствами Недаром К. Маркс, говоря о Макиавелли, указывал, что, «начиная с Макиавелли, Гоббса, Спинозы, Бодена и других мыслителей, не говоря уже о более ранних, сила изображалась как основа права; тем самым теоретическое рассмотрение политики освобождено от морали, и по сути дела был выдвинут лишь постулат самостоятельной трактовки политики»¹⁴.

Макиавеллизм — это непостоянство, коварство, которые характерны для самой худшей дипломатии, это политика, не останавливающаяся ни перед какими средствами для достижения успеха. Тем не менее имя Макиавелли связано с известным этапом истории дипломатии

В средние века, в период большой раздробленности государств, в их политической жизни огромную роль стала играть церковь. Римские папы посылали своих представителей — нунциев¹⁵ в другие государства. Нунции существуют и сейчас в большинстве капиталистических стран и играют немалую роль в дипломатическом корпусе таких государств, как Франция, Италия, ФРГ и др.

Но, как правило, представители папы в средние века были временными представителями, то есть выезжавшими на время с определенной миссией. Появление профессиональных кадров дипломатов относится к XV—XVI векам, когда постепенно стали назначаться постоянные представители государств, выезжавшие за границу на постоянную работу, когда стали учреждаться посольства или миссии для постоянной деятельности в других странах. В этом смысле известное значение имеет трактат 1520 года между Англией и Священной Римской империей, в котором впервые было зафиксировано назначение постоянных посольств; а затем Вестфальский мирный договор 1648 года, заключенный по окончании Тридцатилетней войны, который оформил посольства и установил некоторые принципы постоянных сношений между государствами.

В России уже в XVI веке существовал так называемый Посольский приказ, который занимался приемом послов и внешними сношениями. Однако только в 1802 го-

¹⁴ К Маркс и Ф Энгельс Соч Т 3, с 314

¹⁵ Слово «нунций» в переводе на русский язык значит «возвеститель» Таким образом, нунций — это человек, который «возвещает» о воле папы тому правительству, при котором он состоит

ду в России было учреждено министерство иностранных дел, которое и занялось непосредственно внешними сношениями Российской империи с другими государствами.

В эпоху средневековья дипломатия действовала в основном по принципу, по словам К. Маркса: «Выигрыш одного государства является проигрышем для другого»¹⁶. Главными задачами дипломатии являлись укрепление союзов между феодальными суверенами и выгодная расстановка сил для войн, для приобретения новых владений путем аннексии или покупок и династических браков с получением огромных территорий в приданое.

Если говорить о международно-правовой регламентации дипломатической практики и об определении функций и прав дипломатических представителей, то регламент, принятый на Венском конгрессе в 1815 году, впервые точно и ясно определил старшинство дипломатических представителей и порядок их работы, а последовавший за ним в 1818 году Аахенский международный протокол уточнил права и функции дипломатических представителей. Эти два документа, по существу, остаются и по настоящее время основой для установления единых рангов дипломатических представителей, которые существуют во всех странах мира. Этими документами впервые было установлено, что старшинство послов определяется временем их аккредитования, временем их пребывания в том или другом государстве. До этого по вопросу о старшинстве между послами происходили частые споры, доходившие временами до драки. Одни в качестве довода выдвигали свое происхождение, другие — свой опыт, третьи — величину и значение своего государства. Венский регламент установил, что старшинство посла определяется временем его пребывания в том или другом государстве, что и положило конец спорам. С тех пор стало правилом положение о том, что если данный посол вручил свои верительные грамоты позднее такого-то посла, то и место его на обедах, приемах и прочие привилегии будут соответствовать положению этого посла, независимо от величины и значения его страны.

Хотя постоянные дипломатические представители иностранных государств стали появляться в XVI веке, однако, по существу, только в XVIII—XIX веках начал складываться постоянный квалифицированный диплома-

¹⁶ К. Маркс и Ф. Энгельс. Соч Т 17, с 278.

тический аппарат. До этого были обычно статс-секретари по внешним делам при главе государства, ведавшие внешними делами, но не имевшие постоянного аппарата. В XIX веке такой постоянный аппарат был создан во всех государствах, а в XX веке этот аппарат стал довольно мощным, квалифицированным и представляющим важную часть всей системы государственного управления.

**Буржуазная
дипломатия**

Великая Французская буржуазная революция 1789—1794 годов нанесла сильный удар по дипломатии феодаль-

ных абсолютных монархий, выдвинув в качестве основного требования во внешней политике принцип верховенства нации. Она провозгласила также новые лозунги равенства народов, их свободы и братства, объединившие широкие слои европейских народов и оказавшие большое влияние на народы других континентов, в том числе на Северную Америку, где в конце XVIII века развернулась борьба за независимость. Основным содержанием внешней политики и дипломатии буржуазии в период становления капитализма становится борьба за рынки сбыта, за «сферы влияния», за раздел мира и укрепление мирового экономического и политического господства основных капиталистических держав. Вместе с тем буржуазия объективно становится во главе национально-освободительных движений, выступающих под лозунгами объединения раздробленных феодализмом наций и создания новых национальных буржуазных государств (Италия, Германия, страны Латинской Америки). Монархические государства в целях сохранения феодальных порядков пытались возвести в постоянные нормы международных отношений принципы вмешательства во внутренние дела и легитимизма для восстановления сметенных буржуазными революциями династий. В противовес этому буржуазная внешняя политика и дипломатия провозгласили принцип невмешательства и верховенство нации в решении внутренних дел государства с целью защиты интересов восходящего буржуазного класса, выступавшего от имени всего народа.

С развитием буржуазного парламентаризма на дипломатию государств начинают оказывать свое влияние представительные учреждения, и во внешнюю политику вовлекаются гораздо более широкие общественные слои. Вместе с тем с упрочением буржуазного строя в развитии буржуазной дипломатии все более отчетливо проявляется

классовая ее ограниченность и сказывается все в большей мере стремление буржуазии скрыть от народа свои подлинные цели, окутать свои внешнеполитические шаги дипломатической тайной, особенно в связи с подготовкой новых войн. Буржуазная дипломатия все в большей мере использует и старые приемы феодальной дипломатии и профессиональные кадры выходцев из дворян. Да и до сих пор в буржуазных государствах, за исключением США и некоторых других капиталистических стран, дипломатический аппарат, как правило, заполняется по наследству представителями дворянской аристократии. Капиталистическая дипломатия, хотя она и приобрела новый характер, продолжает пользоваться опытом и навыками старой дипломатии. Это во многом объясняется тем обстоятельством, что господствующие классы как в феодальный период, так и в период капитализма являются эксплуататорскими классами и общие задачи эксплуатации и угнетения одной страны другой остаются в силе и при буржуазном строе. Поэтому коренных противоречий между дипломатическими кадрами, вышедшими из старых аристократических семей, и новыми кадрами, которые стали появляться в период буржуазного господства, по существу, нет.

Господствующее положение в аппарате буржуазной дипломатии занимают, однако, представители влиятельных капиталистических группировок. Последние и сосредоточивают в своих руках все рычаги внешней политики и дипломатии. Перерастание капитализма в конце XIX — начале XX века в свою высшую стадию — империализм при сохранении основного содержания и направления внешней политики и дипломатии буржуазного общества придает им некоторые новые черты, о которых будет сказано особо.

Социалистическая дипломатия — принципиально новый исторический этап развития дипломатии. В. И. Ленин — основоположник социалистической дипломатии	Великая Октябрьская социалистическая революция 1917 года явилась началом новой исторической эпохи в жизни человеческого общества — эпохи перехода от капитализма к новой общественно-экономической формации — к социализму и коммунизму. Это означало коренной перелом в истории человечества. Со времени Октябрьской социалистической революции начался новый этап и в развитии дипломатии. Стали развиваться внеш-

ная политика и дипломатия нового общественного класса, пришедшего к власти, — пролетариата. Появилась дипломатия новой эпохи, эпохи социалистической революции, и естественно, что не только содержание дипломатии и внешней политики в целом, но и методы ее стали иными.

В противовес агрессивному курсу империалистических государств, направленному на развязывание военных конфликтов и подчинение слабых государств сильным, Советское государство с первых дней своего существования противопоставило принципиально иной курс внешней политики — политики мира, утверждения новых, прогрессивных и демократических норм международных отношений, политики, направленной на укрепление нового общественного строя, на укрепление независимости и самостоятельности больших и малых государств, на мирное сосуществование государств с различными общественно-экономическими системами.

Коммунистическая партия во главе с вождем и руководителем первого в мире социалистического государства В. И. Лениным была вдохновителем нового курса внешней политики, создателем и организатором новой, социалистической дипломатии. Коммунистическая партия руководствовалась в этой области прозорливыми высказываниями основоположников марксизма — К. Маркса и Ф. Энгельса, которые еще во второй половине XIX века призывали рабочий класс «самому овладеть тайнами международной политики... и добиваться того, чтобы простые законы нравственности и справедливости, которыми должны руководствоваться в своих взаимоотношениях частные лица, стали высшими законами в отношениях между народами»¹⁷.

В. И. Ленин, руководя организацией советского дипломатического аппарата, настойчиво и последовательно внедрял в практику его работы новые принципы социалистической дипломатии, неизменно подчеркивал совершенно новое содержание советской дипломатии.

Сущность советской дипломатии определялась и определяется социалистической природой Советского государства, заинтересованного в прочном и длительном мире и чуждого захватническим и эксплуататорским побуждениям. В основе советской дипломатии, как и дипломатии

¹⁷ К Маркс и Ф Энгельс Соч Т 16, с 11.

других социалистических стран, в основе всей внешней политики Советского государства лежит идея мира и существования государств с различными системами. Говоря в своем докладе о мире 8 ноября 1917 г. об отношении только что родившейся Советской России к международным договорам и направлении ее внешней политики, В. И. Ленин заявлял: «Мы отвергаем все пункты о грабежах и насилиях, но все пункты, где заключены условия добрососедские и соглашения экономические, мы радушно примем, мы их не можем отвергать»¹⁸. Развитие добрососедских отношений, экономических связей со всеми государствами, мирное сотрудничество на равноправной основе составляли всегда существо внешней политики и дипломатии Советского государства.

Вместе с тем советская внешняя политика и дипломатия не только отбросили империалистическую политику колониальных захватов и подавления других народов, но провозгласили своим основополагающим принципом пролетарский интернационализм, интернациональную солидарность трудящихся всех стран, поддержку всех народов, борющихся за свою независимость и свободу. В опубликованных 15 ноября 1917 г. «Декларации прав народов России» и обращении Советского правительства «Ко всем трудящимся мусульманам России и Востока» впервые в истории великая держава открыто осудила колониальную систему и выдвинула программу борьбы за осуществление принципа самоопределения наций. «Провозглашение равных прав всех наций, — писал В. И. Ленин, — для буржуазии стало обманом, для нас оно будет правдой, которая облегчит и ускорит привлечение на нашу сторону всех наций»¹⁹.

С тех пор важнейшей чертой ленинской внешней политики является интернациональная солидарность с трудящимися и народами всего мира, оказание всемерной помощи и поддержки всем народам, борющимся за свое освобождение и сохранение трудящимися их революционных завоеваний. Формы ее проявления были многообразны и зависят от конкретно-исторических условий. В послевоенный период, когда социализм стал новой мировой системой, основой взаимоотношений между братскими социалистическими странами стал социалистический ин-

¹⁸ В. И. Ленин Полн. собр. соч. Т. 35, с. 20.

¹⁹ В. И. Ленин Полн. собр. соч. Т. 30, с. 74.

тернационализм. Согласно ленинскому пониманию задач пролетариата, который добивается победы всемирной социалистической революции, «интернационализм на деле — один и только один: беззаветная работа над развитием революционного движения и революционной борьбы *в своей* стране, поддержка (пропагандой, сочувствием, материально) *такой же* борьбы, такой же линии, и только *ее одной*, во *всех* без исключения странах»²⁰. В этом нашло свое отражение принципиально новое содержание внешней политики и дипломатии нового, социалистического строя, идущего на смену строю эксплуатации и угнетения народов. Марксизм-ленинизм стал научной основой этой внешней политики и дипломатии.

В соответствии с этими благородными задачами и новым содержанием внешней политики родились и новые методы дипломатии. Социалистической дипломатии нечего скрывать свои намерения, поэтому она в огромной степени стала пользоваться **методом прямых, открытых заявлений, открытых переговоров**. Этот метод вступил в силу буквально с первых дней существования Советской власти. На Втором Всероссийском съезде Советов в докладе о мире В. И. Ленин заявил: «Тайную дипломатию правительство отменяет, со своей стороны выражая твердое намерение вести все переговоры совершенно открыто перед всем народом, приступая немедленно к полному опубликованию тайных договоров...»²¹. Говоря о методе открытых заявлений, открытых переговоров, открытых договоров, В. И. Ленин на IX Всероссийской конференции РКП(б) 22 сентября 1920 г указывал, что «буржуазная дипломатия не способна понять приемов нашей новой дипломатии открытых прямых заявлений»²². Советское правительство рассматривало упразднение тайной дипломатии как «первейшее условие честности народной, действительно демократической внешней политики»²³.

Открытые, прямые заявления, широкий демократизм, касающийся всех дипломатических шагов, обращение к народным массам, установление связей с самыми широкими слоями населения в странах, к которым обращены

²⁰ В. И. Ленин Полн собр соч Т 31, с 170

²¹ В. И. Ленин Полн собр соч Т 35, с 15

²² В. И. Ленин Полн собр соч Т 41, с 281

²³ «Документы внешней политики СССР». Т I. М., 1957, с. 21.

внешнеполитические акты, — характерные черты методов социалистической дипломатии, получившие воплощение с первых дней осуществления Советским правительством ленинской внешней политики. Эти методы дают возможность социалистическим государствам разоблачать агрессивные шаги империалистических держав и, приводя в движение широкие народные массы, срывать их коварные замыслы.

В. И. Ленин требовал также внимательного изучения объективных факторов международного развития, вскрытия противоречий в стане империалистических держав и умелого использования их в интересах упрочения мира и социализма. Блестящим примером в этом отношении было заключение Брестского мира, когда, как писал В. И. Ленин, «мы сумели использовать противоречия между империалистами так, что выиграл в конечном счете социализм»²⁴.

Вместе с тем В. И. Ленин учил советских дипломатов быть твердыми и последовательными в защите основных принципов и интересов социалистического государства и в то же время быть гибкими, избегать ультимативности в выдвижении своих требований, учитывать меняющуюся обстановку и применять различные приемы и формы дипломатии, включая и разумные компромиссы с противниками. В своей статье «О компромиссах», написанной незадолго до Октябрьской революции, он подчеркивал, что практические компромиссы в политике отражают одну из диалектических особенностей развития общества, и основной задачей революционеров является *«через все компромиссы, поскольку они неизбежны, уметь провести верность своим принципам, своему классу, своей революционной задаче»*²⁵.

Использование разумных компромиссов в ходе международных переговоров является важнейшим методом социалистической дипломатии, обеспечивающим мирное решение спорных вопросов.

Разумеется, социалистическая дипломатия, проникнутая стремлением к миру и идущая в этих целях на разумные компромиссы, никогда не мыслила и не мыслит достижение мира любой ценой. В. И. Ленин совершенно четко сформулировал этот подход советской дипломатии в

²⁴ В. И. Ленин Полн. собр. соч. Т. 42, с. 56.

²⁵ В. И. Ленин Полн. собр. соч. Т. 34, с. 133.

своей беседе с корреспондентом газеты «The World» Линкольном Эйром: «Мы неоднократно заявляли о нашем стремлении к миру, о том, что нам необходим мир... Но мы не намерены позволить, чтобы нас задушили насмерть во имя мира»²⁶. Гибкая и в то же время твердая, последовательная и принципиальная внешняя политика и дипломатия в интересах мира и социализма — таковы основные характерные черты социалистической дипломатии. Она сформировалась как классовая, социалистическая политика на основе ленинской оценки «всемирной смены двух всемирно-исторических эпох: эпохи буржуазии и эпохи социализма»²⁷. В. И. Ленин — творец и организатор социалистической дипломатии новой исторической эпохи.

§ 3. Общий кризис капитализма и современная империалистическая дипломатия

Империализм — высшая и последняя стадия развития капитализма. Она доводит противоречия капитализма до наивысшего уровня и создает вместе с тем материальные и общественные предпосылки для перехода к высшей фазе развития общества — к социалистическому строю, к коммунизму. Как во внутренней, так и во внешней политике монополистическая буржуазия занимает господствующее положение и подчиняет себе весь аппарат буржуазного государства.

Для перехода от капитализма к империализму характерен процесс сращивания аппарата буржуазного государства с бурно растущими и расширяющими свое влияние капиталистическими монополиями. Этот процесс охватывает все звенья государственного аппарата, в том числе и аппарат по руководству внешней политикой — дипломатическую службу сверху донизу. Империалистические монополии диктуют направление внешней политики государств и посылают в качестве руководителей дипломатической службы и послов в важнейших странах либо преданных им и зарекомендовавших себя на службе у монополий чиновников, либо самих представителей тех или иных монополий.

²⁶ «Документы внешней политики СССР» Т II М., 1958, с 380

²⁷ В И Ленин Полн собр соч Т 38, с 220

Классовая
сущность
империалистиче-
ской дипломатии,
главные
ее направления

Дипломатия становится, таким образом, исполнителем классовых задач монополистических объединений империалистической буржуазии. Сущность дипломатии империалистических государств вытекает из классового существа их эксплуататорского строя, заинтере-

ресованного не только в извлечении максимальной прибыли из эксплуатации наемных рабов в своем государстве, но и в эксплуатации других народов, которые могут быть подчинены политически или экономически монополиям, заправляющим внутренними и внешними делами империалистических государств. К. Маркс и Ф. Энгельс, говоря о внешней политике Германии в своей статье в «Новой Рейнской газете» 3 июля 1848 г., указывали, что искусство и деятельность правителей и дипломатов существовавших до тех пор государств состоит в том, чтобы натравливать народы друг на друга и использовать один народ для угнетения другого в целях укрепления существующей абсолютной власти.

В этой формуле не только дана характеристика грабительской, агрессивной сущности дипломатии всех государств эксплуататорских классов, но одновременно показана и связь между внутренней и внешней политикой государств. В. И. Ленин также особенно резко подчеркивал эту мысль, которая является общепризнанным положением марксизма. В написанной еще до революции, в 1916 году, работе «О карикатуре на марксизм и об „империалистическом экономизме“» В. И. Ленин писал: «Выделять «внешнюю политику» из политики вообще или тем более противопоставлять внешнюю политику внутренней есть в корне неправильная, немарксистская, ненаучная мысль. И во внешней политике, и во внутренней, одинаково, империализм стремится к нарушениям демократии, к реакции» И дальше: «В этом смысле неоспоримо, что империализм есть «отрицание» *демократии вообще, всей демократии*, а вовсе не одного из требований демократии, именно: самоопределения наций»²⁸. В. И. Ленин говорил в целом об отношении империализма ко всей вообще демократии.

Таким образом, и в положении К. Маркса и Ф. Энгельса, и в положении В. И. Ленина три мысли выражены совершенно ясно:

²⁸ В. И. Ленин Полн собр соч Т 30, с 93.

1) дипломатия и внешняя политика всех государств эксплуататорского типа, то есть государств, где у власти стоят эксплуататорские классы, заключаются в том, чтобы натравливать народы друг на друга, использовать один народ для угнетения другого, сильному государству грабить слабого. Здесь подчеркивается агрессивный и угнетательский характер политики одного государства против другого;

2) внешняя политика и дипломатия «делаются» в интересах господствующего класса, в интересах внутренней консолидации его, в интересах внутреннего угнетения эксплуататорскими классами эксплуатируемых классов;

3) связь между внутренней и внешней политикой совершенно очевидна.

Сущность внешней политики и дипломатии буржуазных государств в период империализма, то есть в последнюю стадию развития капитализма, определена и раскрыта в ряде произведений В. И. Ленина. Он указывал на то, что в основе дипломатии империализма лежит господство финансового капитала. В своей речи на Апрельской партийной конференции 27 апреля 1917 г. В. И. Ленин говорил, что главную основу теперешней дипломатии составляют финансовые операции, сводящиеся к ограблению и удушению слабых народностей; иными словами, если для общей характеристики внешней политики всех эксплуататорских государств достаточно было сказать об использовании эксплуататорами одного народа для угнетения другого, то для определения дипломатии эпохи империализма В. И. Ленин выделил его специфическую черту — финансовое угнетение, ограбление и удушение слабых государств более сильными в финансовом, политическом и военном отношениях. Таковы характерные черты дипломатии в эпоху империализма.

Что касается методов империалистической дипломатии, то В. И. Ленин подчеркивал ее тайный характер, причем этот тайный характер связан с неблагоприятной ролью, которую дипломатия играет по отношению к широким массам народа. «Самые важные вопросы война, мир, дипломатические вопросы, — писал В. И. Ленин, — решаются ничтожной горсткой капиталистов, которые обманывают не только массы, но даже часто обманывают и парламент»²⁹. Открыто провозгласить перед народом

²⁹ В. И. Ленин Полн собр соч Т. 40, с 285.

грабительские цели империалистической дипломатии невозможно, нужно прикрыть их, нужно тайно подготовить агрессивные действия и неожиданно поставить народ перед фактом агрессии. Вот почему, указывал В. И. Ленин, очень велика та тайна, в которой рождается война, ибо в эпоху империализма войны подготавливаются путем тайных переговоров, тайных союзов. Достаточно сослаться на то, как готовились первая и вторая мировые войны, чтобы увидеть справедливость ленинской оценки. Несмотря на то что в империалистических государствах, готовивших первую мировую войну, имелись парламенты, они фактически были обойдены правительствами при решении важнейших вопросов подготовки этой войны и поставлены перед совершившимися фактами. Так, чтобы обойти парламент, франко-русский союз был оформлен как военная конвенция, подписанная начальниками генеральных штабов и утвержденная, соответственно, французским президентом и русским царем, а германо-австро-итальянский союз был заключен в виде архисекретного документа, который просто не был представлен парламентам участвовавших в нем стран.

Вторая мировая война также готовилась исподволь и втайне. Публичные разоблачения Советским Союзом тайных приготовлений империалистических государств вынуждали их прикрывать свою подготовку к войне широкой пацифистской пропагандой, проведением многочисленных совещаний по разоружению, вплоть до созыва Всемирной конференции по разоружению в 1932—1934 годах.

В то же время правительства Англии и Франции, проводя политику «умиротворения» агрессора и предавая сначала Австрию (допустив аншлюс), потом Чехословакию (в результате мюнхенского сговора с Гитлером), а затем и Польшу, вели линию на поощрение агрессии Гитлера на Восток с целью попытаться силами гитлеровской Германии сокрушить ненавистный им советский социалистический строй и одновременно ослабить своего империалистического конкурента в этой войне. Между тем политика Советского Союза была последовательно направлена на предотвращение войны путем создания системы коллективной безопасности, путем заключения с Англией и Францией договора о взаимопомощи. Однако, несмотря на все усилия СССР во время советско-англо-французских переговоров весной и летом 1939 года, этого не удалось сделать вследствие прямого отказа правительств

Англии и Франции пойти на соглашение с СССР. Эти маневры и привели в конечном счете к началу второй мировой войны.

Развитие международного рабочего движения, появление многочисленных прогрессивных общественных организаций, выступающих за мир и разоблачающих агрессивные планы империалистических правительств, вынудили их использовать для маскировки своих истинных намерений средства массовой пропаганды: монополизированную печать, радио, телевидение, многочисленные пресс-конференции, совещания министров иностранных дел и глав правительств, а также выступления в парламентах. Все эти приемы прочно входят в арсенал средств дипломатии в эпоху империализма. Эти средства необходимы буржуазии, с одной стороны, ввиду все более агрессивного характера внешней политики империалистических государств, а с другой — в связи с вовлечением в политику, включая и внешнюю, все более широких слоев народа, требующих ответа на жизненно важные вопросы мира и войны.

В эпоху империализма в области дипломатии чрезвычайно выросли колониальные проблемы, поскольку империалистические державы ведут борьбу за передел уже поделенного мира, а народы колоний развернули национально-освободительную борьбу, приобретшую особенно после второй мировой войны широчайший размах. Задержать неудержимый процесс распада системы колониализма, сохранить политическое, экономическое и военное господство в бывших колониальных владениях путем внедрения изощренных приемов неоколониализма, раскола единства колониальных народов, противопоставления их одного другому, использовать различные международные организации, в первую очередь Организацию Объединенных Наций, для прикрытия этих действий — таковы важнейшие направления империалистической колониальной дипломатии в современную эпоху.

Если говорить в целом об основном содержании империалистической дипломатии и главных ее направлениях, то она сводится к подготовке малых и больших агрессивных войн, к подавлению национально-освободительных движений, к расколу их единства в борьбе, к экспорту контрреволюции в различные страны с целью спасти прогнившие режимы и обеспечить сохранение высоких прибылей для иностранных монополий. В основе всей

стратегии империалистической дипломатии, несомненно, лежит борьба против мировой социалистической системы.

Первая мировая война, прорыв в результате Великой Октябрьской социалистической революции империалистического фронта, образование первого социалистического государства знаменовали начало общего кризиса капиталистической системы, который с тех пор непрерывно углубляется и расширяется. Появление после второй мировой войны новых стран социализма в Европе и в Азии, образование мировой социалистической системы означало переход этого общего кризиса во второй этап. Развернувшийся далее бурный процесс распада колониальной системы империализма, обострение всех его противоречий ознаменовали новый этап общего кризиса капитализма, приведший к общему изменению соотношения мировых сил в пользу социализма.

«Империализм вступил в период заката и гибели. Неотвратимый процесс разложения охватил капитализм от основания до вершины: его экономический и государственный строй, политику и идеологию. Империализм бесповоротно утратил власть над большинством человечества. Главное содержание, главное направление и главные особенности исторического развития человечества определяют мировая социалистическая система, силы, борющиеся против империализма, за социалистическое переустройство общества»³⁰. Общий кризис капитализма нашел свое отражение во внешней политике и дипломатии империалистических государств. Приемы и методы империалистической дипломатии имеют характерные для этого процесса черты

Приемы и методы империалистической дипломатии разнообразны. Поскольку дипломатия империалистических государств носит агрессивный характер, то и приемы и методы этой дипломатии должны служить цели агрессии. Что это за приемы и методы?

Агрессия, как правило, прикрывается мотивами обороны, защиты слабых государств, задачами якобы локализации конфликта или, наконец, бескорыстными идейными мотивами. Так, например, заявить прямо, что английские правящие круги хотят захватить Суэцкий канал, в совре-

³⁰ «Программа Коммунистической партии Советского Союза», с 25

менную историческую эпоху было бы невозможно. Это вызвало бы слишком бурную реакцию общественного мнения. Поэтому империалисты прикрывались либо задачами обороны против возможной агрессии со стороны арабских государств, со стороны Советского Союза, который якобы с агрессивной целью проник на Арабский Восток, либо искусственно выдвигаемой идеей локализации конфликта между Израилем и Египтом. Так действовали Англия и Франция в суэцком конфликте, так действовали США на Ближнем Востоке, выдвигая свою «доктрину Даллеса — Эйзенхауэра». Несмотря на фальшивый характер такой аргументации, тем не менее ею пользуется империалистическая дипломатия.

Второй характерный способ прикрытия истинных целей империалистической дипломатии — **пацифистская пропаганда**, заключение соглашений с целью усыпления бдительности и дезориентации возможных противников. Сколько произносится слов о мире, дружелюбии, дружественных отношениях, взаимопонимании между государствами и т. д. Все помнят, как славословили по этому поводу в Лиге наций, как проводились бесчисленные конференции по разоружению, как говорили о миролюбии империалистических государств. А что последовало за этим? Вторая мировая война с ее неисчислимыми жертвами. Сколько говорили о международном сотрудничестве незадолго до суэцкого конфликта на конференции в Лондоне, затем в Совете Безопасности в 1956 году. Сколько говорилось о мирных отношениях, о том, что надо установить прочный мир на Ближнем Востоке, о том, что этими стремлениями обуреваемы якобы Англия, Франция и др. Под флагом защиты Израиля от уничтожения, которому угрожают якобы арабские государства, началась израильская агрессия в 1967 году, которая была поддержана США и преследовала далеко идущие цели — уничтожение прогрессивных режимов в Египте и Сирии и установление империалистического господства на Ближнем Востоке, богатом нефтью. Почти 30 лет ведутся переговоры в ООН по различным вопросам разоружения, а в то же время гонка вооружений продолжается во всевозрастающем объеме. Пацифистская пропаганда прикрывает собой агрессивные намерения. Таков еще один из приемов буржуазной дипломатии.

Третий способ — **дипломатическое и военное вмешательство во внутренние дела других государств**, использо-

вание разногласий и борьбы внутри той или иной страны. Наглядным примером такого вмешательства были события, имевшие место в Гватемале летом 1954 года. Когда избранное в результате всеобщих выборов правительство президента Арбенса стало проводить ряд прогрессивных реформ и решительно ограничило хозяйничанье в стране американских монополий, и прежде всего «Юнайтед фрут компани», правительство США встало на путь сначала прямого дипломатического давления на это правительство, а затем организовало интервенцию вооруженных американским оружием банд под командованием полковника Армаса, послушно выполнившего волю американских монополий и подчинившего полностью эту страну монополиям США.

Другим ярким примером попыток вмешательства во внутренние дела других стран являются также действия США в отношении Кубы. В апреле 1961 года США организовали вторжение наемных банд кубинских эмигрантов на Плайя Хирон, закончившееся полным провалом, а затем, в октябре 1962 года, в нарушение норм международного права объявили военную блокаду Кубы. Как известно, кризис в районе Карибского моря, развязанный США, подвел мир к грани термоядерной войны и был ликвидирован лишь в результате мудрых и решительных действий Советского правительства, стойкости героического кубинского народа и всеобщей поддержки революционной Кубы со стороны международного рабочего движения и прогрессивных сил во всем мире. Был достигнут разумный компромисс между СССР и США, и свобода, независимость революционной Кубы была сохранена.

Тем не менее и после ликвидации карибского кризиса США продолжают политику дискриминации и изоляции Кубы, открыто ведя пропаганду против народного режима Кубы, хотя нереалистичность этой политики становилась из года в год все более очевидной.

Одним из последних вопиющих примеров грубого вмешательства во внутренние дела других государств явилось свержение законного правительства Сальвадора Альенде в Чили в сентябре 1973 года и установление в стране реакционного военного режима фашистского типа, пришедшего к власти при поддержке империалистических сил и ЦРУ США.

Одним из приемов, особенно характерных для всего послевоенного периода, является запугивание и шантаж.

Вся так называемая политика «с позиции силы», которой руководствовался в течение послевоенных десятилетий государственный департамент США, представляет собой запугивание слабых стран. Сначала были попытки запугать атомными бомбами, затем водородными бомбами, потом союзами государств, объединившихся в военные блоки — НАТО, СЕАТО, СЕНТО и т. д. Все это — средства запугивания и шантажа.

Наконец, экономическое давление, так называемая долларовая дипломатия. Экономическое давление также представляет собой один из характерных приемов империалистической дипломатии в послевоенное время. Таковы так называемые «план Маршалла», 4-й пункт «программы Трумэна» и всякого рода экономическая «помощь» развивающимся странам, которая превращается в прямое орудие давления не только на внешнюю политику тех или иных государств, но и на их внутреннюю политику.

Кризис
современной
империалисти-
ческой дипломатии

Характеризуя основное содержание внешней политики буржуазии в эпоху империализма, В. И. Ленин писал в конце 1916 года: «„Мировое господство“ есть, говоря кратко, содержание империалистической политики, продолжением которой является империалистическая война»³¹. Эта характеристика была подтверждена всем историческим развитием как в первые десятилетия, так и в годы второй половины XX века. В период первой мировой войны шла ожесточенная борьба двух империалистических группировок за передел поделенного мира, за мировое господство одной из них. Начало второй мировой войны также связано было с попыткой германского империализма перекроить карту Европы и мира с целью создания новой мировой империи. Однако со стороны народов, вставших на защиту своей национальной независимости, вторая мировая война приняла освободительный характер. Вступление СССР в 1941 году в войну в связи с вероломным нападением гитлеровской Германии на СССР придало войне новый смысл, подняв борьбу народов антигитлеровской коалиции на новый уровень и превратив ее в великую освободительную войну против режима фашистской диктатуры, за свободу и независимость поработенных ею народов.

³¹ В. И. Ленин. Полн. собр. соч. Т. 30, с. 85.

В конце второй мировой войны, когда был совершенно очевиден ее исход, наиболее реакционная верхушка монополистов США, чувствовавшая приближение крупных социальных перемен в послевоенном мире, начала готовить поворот к новому туру борьбы за мировое империалистическое господство. Пользуясь монопольным владением в то время ядерным оружием, реакционные круги США попытались начать ядерный шантаж. По приказу тогдашнего президента США Г. Трумэна были сброшены атомные бомбы на японские мирные города Хиросиму и Нагасаки. Применение этих бомб не было вызвано необходимостью, ибо победа над Японией была уже предрешена разгромом основных сил японской армии (Квантунской армии в Маньчжурии) и общим катастрофическим положением страны. Они были нужны реакционной военщине и правящим кругам США для осуществления так называемой «атомной дипломатии», которая расцвела пышным цветом в первое послевоенное десятилетие. Как писал известный английский физик П. Блэкетт: «Применение атомной бомбы было не столько последним актом второй мировой войны, сколько первой большой операцией в холодной дипломатической войне с СССР....»³².

Реакционные силы в США, Англии и других странах Запада стали рассматривать СССР, союзника по антигитлеровской коалиции, как своего врага, ибо он являлся основным препятствием к установлению мирового империалистического господства под эгидой США — наиболее мощной империалистической державы.

В первые же послевоенные годы вся западная пропаганда была направлена на доказательство жизненной необходимости политического, экономического, военного и идеологического руководства миром со стороны США как ведущей страны капитализма, которая одна сможет спасти его от растущего коммунизма. Именно тогда Г. Трумэн, вступивший на пост президента США весной 1945 года, заявил, что «одержанная победа возложила на американский народ постоянную ответственность за руководство миром»³³. Проповедь антикоммунизма стала ведущим направлением в идеологической борьбе империалистической буржуазии. Выступление тогдашнего премье-

³² P. Blackett *Military and Political Consequences of Atomic Energy* L., 1948, p. 127

³³ «Public Papers of the President of the United States» Wash., 1961, p. 549

ра Великобритании У. Черчилля 5 марта 1946 г. в Фулто-не (США) с призывом объединить все силы Запада для борьбы против коммунизма за «железным занавесом» явилось провозглашением нового «крестового похода» сил империализма против СССР и складывавшейся мировой социалистической системы.

Вся послевоенная империалистическая дипломатия, возглавлявшаяся США, сосредоточила свои усилия на попытках пересмотреть в свою пользу военно-политические итоги войны, вернуть в лоно капитализма отпавшие от него страны Восточной Европы и Азии (т. н. политика «освобождения»), на сколачивании новых военно-политических агрессивных блоков с целью добиться путем применения политики «с позиции силы» восстановления бывшего мирового империалистического господства. Эти цели и задачи послевоенной империалистической внешней политики и дипломатии находились, однако, в вопиющем противоречии как с объективным ходом исторического процесса, так и со стремлениями широких народных масс всех континентов Земли, включая и сами страны Запада.

В освободившихся от гнета империализма странах Восточной Европы и Азии укреплялся и рос новый народно-демократический строй. Народы этих стран вскоре встали бесповоротно на путь строительства социализма. В освобожденных от фашистского порабощения странах Западной Европы выросли прогрессивные демократические силы, возглавлявшиеся коммунистическими партиями, которые требовали демократизации и демилитаризации Германии в соответствии с Потсдамскими соглашениями и коренных социальных реформ в каждой из стран.

В колониальных и зависимых странах Азии, Африки и Латинской Америки шел все нарастающий процесс борьбы за свободу и независимость колониальных народов, переросший в последнее десятилетие в бурный процесс крушения всей колониальной системы империализма.

Возрастающие гонка вооружений и угроза новой мировой войны с применением ядерного оружия мобилизовали самые широкие слои населения во всех странах и вызвали к жизни массовое движение сторонников мира, которое стало оказывать все более осязаемое влияние на весь ход международных событий.

Наряду с этим из года в год росла политическая, экономическая и военная мощь государств социалистического содружества, что в сочетании с укреплением и расши-

рением международного рабочего движения и широким размахом национально-освободительной борьбы в Азии, Африке и Латинской Америке привело к очевидному изменению соотношения сил на мировой арене в пользу демократии, мира и социализма.

В этих условиях империалистическая внешняя политика и дипломатия, осуществлявшиеся под лозунгами политики «с позиции силы», так называемого «освобождения поработенных коммунизмом народов», удержания мира «на грани войны», политика атомного шантажа и сколачивания военных блоков, не могли не вступить в глубокий кризис, все более расширявшийся и углублявшийся.

Несоответствие этой политики и дипломатии объективному развитию международных событий и реальному соотношению сил в мире стало особенно наглядным для самых широких масс уже к тому моменту, когда Советский Союз 4 октября 1957 г. запустил впервые в мире в космос искусственный спутник Земли, а затем в ходе последующих полетов космонавтов, начиная с первопроходца космоса Юрия Гагарина и включая первую женщину-космонавта Валентину Терешкову, продемонстрировал всему миру непревзойденный уровень наиболее сложных отраслей науки и техники, высокую организацию образования и выдающиеся результаты воспитания нового поколения людей социалистического общества.

Эти факты выдающегося научно-технического и общекультурного прогресса Советского Союза наряду с очевидными для всех фактами его бурного экономического роста и военного могущества показали всю беспочвенность попыток империалистической пропаганды представить социалистическую систему отсталой и бессильной в сравнении с якобы процветающим капиталистическим Западом. Вместе с тем последовательная миролюбивая политика СССР, неизменное отстаивание им суверенных прав малых государств, активная помощь всем колониальным странам и народам, борющимся за свою независимость, и защита их от посягательств империалистических держав подорвали политику агрессии и войн и способствовали созданию единого антиимпериалистического фронта развивающихся стран Азии, Африки и Латинской Америки с государствами социалистической системы.

Агрессивная политика, проводимая США под непосредственным руководством государственного секретаря Дж. Ф. Даллеса в 40—50-х годах, начала терпеть провал

за провалом. Вслед за крахом суэцкой авантюры Англии, Франции и Израиля, вдохновлявшейся агрессивным курсом США, сами Соединенные Штаты потерпели поражение в осуществлении так называемой «доктрины Даллеса — Эйзенхауэра» на Ближнем Востоке в 1957—1958 годах, попытавшись развязать агрессию против Сирии и Ирака.

Победа кубинского народа над диктаторским режимом Батисты в 1959 году означала серьезное поражение политики США в Западном полушарии, а разгром поддерживавшихся США контрреволюционных эмигрантов, высадившихся на Плайя Хирон в апреле 1961 года, свидетельствовал о полном провале всего агрессивного курса США в Латинской Америке.

Попытки США, Англии и Франции ликвидировать независимость Королевства Лаос в Юго-Восточной Азии и создать в нем марионеточный прозападный режим также потерпели провал. Западные державы были вынуждены сесть вместе с СССР, КНР, ДРВ, Камбоджей, Таиландом и Лаосом за стол переговоров и подписать летом 1962 года Женевские соглашения о нейтральном, независимом Лаосе и гарантировать его нейтралитет.

Срыв в мае 1960 года Парижского совещания глав правительств СССР, США, Англии и Франции в результате вероломной попытки Центрального разведывательного управления США вести воздушную разведку над территорией СССР высотным самолетом У-2, сбитым советскими ракетчиками, сильно подорвал престиж США во всем мире и разоблачил перед народами враждебный делу мира агрессивный курс американской внешней политики.

Кризис даллесовского внешнеполитического курса стал совершенно очевиден. Его стали признавать и сами апологеты этого курса. Сам Дж. Ф. Даллес в своей книге «Война или мир», вышедшей в 1950 году, признал уже тогда, что, «покончив с нашей монополией (в атомной энергии. — В. З.), Советский Союз радикально изменил в свою пользу стратегическое положение... Произошел определенный сдвиг в соотношении мировых сил, и этот сдвиг произошел в пользу советского коммунизма» Известный теоретик военно-политических доктрин США Генри Киссинджер писал в 1961 году: «Соединенные Штаты не могут более позволить себе упадка, которым характеризовались последние 15 лет. Еще 15 лет такого ухудше-

ния нашего положения на международной арене, которое мы испытали после второй мировой войны, и мы превратимся в изолированную Америку в мире, которому мы в значительной мере стали чужды»³⁴.

О противоречиях внешней политики и дипломатии США, о явном несоответствии ее реальному положению в мире и неосуществимости вследствие этого основных поставленных американским внешнеполитическим курсом задач говорил и известный публицист США С. Сульцбергер. Он писал в книге «Что неладно с американской внешней политикой?»: «Мы колебались между фальшивыми лозунгами «сдерживания» и «освобождения», не достигнув ни того, ни другого. Мы создали в дружественных, но нестабильных странах военную машину, которую их экономика не в состоянии держать. Мы стремились создать устойчивое положение там, где его никогда не существовало, и избегали установления его в других местах, даже когда это было возможно. В столь неблагоприятной обстановке мы дожили до ядерного тупика, до равновесия страха, которое не может продолжаться вечно»³⁵. В самом деле, агрессивный курс США был выработан в тот период, когда они обладали монополией на ядерное оружие, когда они господствовали в капиталистическом мире экономически и политически, когда социалистическая система только складывалась и народы социалистических стран отдавали все свои силы на восстановление разрушенного войной народного хозяйства, а народы колониальных стран только начали расправлять свои плечи в борьбе за независимость и ликвидацию колониального рабства.

Однако через полтора десятилетия положение в мире коренным образом изменилось. Монополия США на атомное оружие была ликвидирована, и Советский Союз не только создал наиболее мощные виды этого оружия, но и наиболее совершенные средства его доставки — мощные ракеты любого радиуса действия.

Социалистическая система окрепла и показала стремительные темпы экономического и культурного роста, опережая в своем развитии передовые капиталистические страны. Если в 1950 году доля стран социализма в миро-

³⁴ Henry A. Kissinger *The Necessity for Choice* N. Y., 1961, p. 1

³⁵ C. Sulzberger *What's Wrong with US Foreign Policy?* N. Y., 1959, p. 13—14.

вой промышленной продукции равнялась примерно 20%, то в 1974 году она составила примерно 40%. Доля развитых капиталистических стран составляет 53%, а развивающихся стран—7%. При этом среднегодовые темпы прироста промышленной продукции за 1951—1974 годы в странах социализма составили 10,1%, в то время как в развитых капиталистических странах — 5,2%, а в развивающихся странах — 7,7% ³⁶.

О динамике роста национального дохода и промышленной продукции стран социализма за пятилетие (1971—1975 гг.) в сравнении с аналогичными показателями стран капитализма говорит следующая таблица, приводимая директором Института экономики мировой социалистической системы О. Т. Богомоловым:

Динамика роста национального дохода и промышленной продукции
в 1971—1975 годах
1970 = 100 (в %)

	Национальный доход	Промышленная продукция
Социалистические страны	133	146
в том числе страны СЭВ	136	145
Развитые капиталистические страны	114	109
в том числе страны «Общего рынка»	112	107 ³⁷

Таким образом, динамика роста национального дохода стран социализма была примерно втрое выше, чем в развитых капиталистических странах, а промышленной продукции — выше примерно вчетверо.

Национально-освободительное движение приобрело широчайший размах и привело к развалу старой системы колониального господства. Десятки стран Азии и Африки завоевали независимость и стали полноправными членами Организации Объединенных Наций. Крушение последней колониальной империи — Португалии в результате свержения фашистского режима в этой стране в 1974 году, господствовавшего почти столетия, явилось самым сильным ударом по разваливающейся колониальной системе империализма.

³⁶ См «Известия», 28 апреля 1975 г

³⁷ «За рубежом», № 27 (836), 2—8 июля 1976 г.

Наряду с этими коренными переменами в мире, приведшими к изменению соотношения сил на международной арене в пользу социализма, в самом лагере империализма обострились противоречия как следствие неравномерного развития основных капиталистических стран и изменения соотношения сил между ними.

Достаточно указать, что если сразу после окончания второй мировой войны промышленное производство США составляло около $\frac{2}{3}$ всего промышленного производства капиталистического мира, то в начале 70-х годов оно упало до 40,3%, и это падение продолжается. Доля Западной Европы возрастает из года в год, причем удельный вес промышленного производства ФРГ и Франции особенно вырос, а доля Англии падает.

В области капиталистической внешней торговли (в экспорте) доля США особенно резко упала — с 32,5% в 1947 году до 13,4% в 1971 году, а доля стран «Общего рынка» выросла — с 28,5 до 46,6% соответственно. Золотые и валютные резервы «Общего рынка» в 4 раза превышают золотые и валютные резервы США.

В этих условиях планы установления гегемонии США, разумеется, не имели реальной почвы, и вся политика, основанная на реализации таких планов, не могла не потерпеть провала. Следствием этого явилось развитие кризисных явлений в самом империалистическом блоке и обнажение противоречий в основной военно-политической организации этого блока — в НАТО

Вот почему в своей избирательной кампании 1960 года сенатор Дж. Кеннеди подверг резкой критике внешнюю политику президента Эйзенхауэра, а став президентом, попытался сформулировать главные пороки этой политики, чтобы наметить пути избавления от них. В предисловии к сборнику своих речей, произнесенных в ходе избирательной кампании, Дж. Кеннеди писал следующее: «Главная мысль этих речей заключается в том, что мы не выходим из состояния кризиса в силу двух причин: во-первых, потому, что мы еще не выработали стратегии мира, которая соответствовала бы миру, в котором мы живем, а во-вторых, потому, что не платим цены, которой требует такая политика»³⁸.

Только пройдя через поражение на Плайя Хирон, неудачи в Лаосе и Южном Вьетнаме, укрепление суверени-

³⁸ John Kennedy. The Strategy of Peace. L., 1960, p. 3—4

тета ГДР и установление твердой ее границы в Берлине, наконец, через острейший кризис в районе Карибского моря в октябре 1962 года, преодоленный лишь в результате разумного компромисса между СССР и США, Дж. Кеннеди пришел к выводу о необходимости пересмотреть кое-что во внешнеполитическом курсе США и во взаимоотношениях со своими союзниками по НАТО. В своем выступлении в американском университете в Вашингтоне 10 июня 1963 г. президент Кеннеди вынужден был ясно заявить о необходимости отказа от некоторых догм старого внешнеполитического курса и о поисках новых путей, которые могли бы привести к мирному сосуществованию с Советским Союзом и всей социалистической системой и избежать катастрофической ядерной войны.

Он говорил прежде всего о том, что США «должны иметь дело с миром таким, какой он есть, а не с таким, каким он мог бы быть, если бы история последних 18 лет была иной»³⁹. Другими словами, Кеннеди отбросил господствовавшие длительное время во внешней политике США иллюзии о том, что можно вернуть потерянные империализмом позиции, и снял фактически лозунги «освобождения», «отбрасывания коммунизма», под которыми велась внешнеполитическая борьба при Даллесе. Президент США говорил далее о том, что «как Соединенные Штаты и их союзники, так и Советский Союз и его союзники взаимно глубоко заинтересованы в справедливом и подлинном мире и прекращении гонки вооружений...» Он призвал обратить внимание на «общие интересы» США и СССР и на те средства, с помощью которых можно устранить разногласия, существующие между ними. Наконец, Кеннеди обратился к американскому народу с призывом: «..Давайте пересмотрим наше отношение к Советскому Союзу»⁴⁰.

Эти заявления Дж. Кеннеди давали основания полагать, что во внешней политике США делается попытка реалистически оценить международную обстановку и найти пути, которые избавили бы человечество от угрозы мировой термоядерной войны. В Советском Союзе и других миролюбивых государствах этот наметившийся реалистический подход правительства США в вопросе о мире и мирном сосуществовании, о взаимоотношениях государств был встречен положительно

³⁹ «Правда», 11 июня 1963 г.

⁴⁰ Там же.

В своей речи на XVIII сессии Генеральной Ассамблеи ООН 21 сентября 1963 г. президент Кеннеди подтвердил в основном эти намерения правительства США. Весьма важным пунктом этой речи было следующее положение: «Для того чтобы оба наши государства (имеются в виду СССР и США — В. З.) пользовались подлинной безопасностью, нам требуется лучшее оружие, чем водородная бомба, оружие более совершенное, чем баллистические ракеты или ядерные подводные лодки, и это лучшее оружие — мирное сотрудничество»⁴¹.

Разумеется, провозглашение такого подхода требовало от правительства США конкретных действий не только для закрепления первого успеха в деле смягчения международной напряженности, связанного с заключением 5 августа 1963 г. Договора о запрещении испытаний ядерного оружия в атмосфере, в космическом пространстве и под водой, но и для продвижения вперед в решении главных международных спорных вопросов.

Однако намеченный правительством Дж. Кеннеди курс внешней политики и его некоторые начинания в области внутренней политики встретили яростное сопротивление со стороны внутренней и международной реакции. Уже в ходе обсуждения Московского договора в американском сенате стало очевидно, что в США имеется влиятельная группа противников внешнеполитического курса Дж. Кеннеди. Эта группа открыто выступила за продолжение «холодной войны», гонки вооружений и использование военной силы, включая ядерную. Эта группа «бешеных», хотя и не столь многочисленная количественно, обладала в США весьма большими возможностями для влияния на общественное мнение и на политику через печать, телевидение и другие средства пропаганды, имела свою агентуру среди служащих государственного аппарата и покровителей в монополистических кругах США.

Прямым следствием обострения внутривнутриполитической обстановки в США и борьбы вокруг внешнеполитического курса Дж. Кеннеди и явились выстрелы в Далласе — центре техасских мракобесов; имеется немало серьезных оснований считать, что за спиной убийц стояли наиболее реакционные силы США, заинтересованные в дальнейшем усилении международной напряженности и «холодной войны»

⁴¹ Цит. по «Коммунист», 1963 г., № 18, с. 108.

После гибели Дж. Кеннеди на пост президента вступил вице-президент США Линдон В. Джонсон. В качестве президента он неоднократно заявлял о преемственности политического курса Дж. Кеннеди, хотя реализация этих заявлений затянулась фактически на целое десятилетие. Между тем начатый еще Дж. Кеннеди пересмотр внешнеполитического курса США, несомненно, отражал очевидный для всех процесс глубоких перемен, происходящих в современном мире в результате изменения соотношения сил. Они являлись также показателем кризиса империалистической внешней политики и дипломатии, не могущих выполнить непосильные для них в современных условиях задачи, поставленные классом, теряющим свое господство в мире. Этот кризис охватил во второй половине 60-х годов и в 70-е годы не только отношения между капиталистической и социалистической системами, но и отношения между самими ведущими капиталистическими государствами, а также между ними и развивающимися государствами Азии, Африки и Латинской Америки.

Наиболее ярко кризис проявился внутри агрессивного блока западных держав НАТО, отражая изменившееся соотношение сил как между ведущими государствами этого блока, так и между США, с одной стороны, и континентальной Западной Европой — с другой. Речь идет о растущей тенденции к освобождению европейских стран, прежде всего Франции и ФРГ, от экономической, политической и военной зависимости от США и перераспределению удельного веса этих стран в решении главных военно-политических вопросов в блоке НАТО.

Уже в конце 50-х годов президент Франции генерал де Голль поставил перед президентом США и премьером Великобритании вопрос о пересмотре всей практики руководства НАТО, добиваясь участия Франции наряду с США и Англией в решении главных политических и военных вопросов блока. Не получив удовлетворительного ответа на поставленные им вопросы, президент Франции заявил в начале 1966 года о выходе Франции с 1 июля 1966 г. из военной организации НАТО. Вместе с тем президент де Голль заявил о необходимости установления с СССР новых отношений разрядки, согласия и сотрудничества, что вытекало из понимания де Голлем коренных изменений в международной обстановке. В своих «Мемуарах надежды», опубликованных в 1970 году, он писал:

«В 1958 году я считал, что общее положение изменилось по сравнению с тем, каким оно было во время создания НАТО. Стала для всех очевидной невероятность версии о возможности похода с советской стороны для завоевания Запада. Однако, если не воюют, рано или поздно надо заключать мир. Для французов Советская Россия — великая страна, наш союзник в двух мировых войнах. Своей храбростью, своими бесчисленными жертвами она обеспечила окончательную победу, и без ее участия сегодня немыслимо обеспечение мира. К тому же военные условия безопасности за прошедшие 12 лет существенно изменились с точки зрения Западной Европы после того, как Советы приобрели то, что необходимо для уничтожения Америки (де Голль имел в виду ракетно-ядерное оружие. — В. З.). Следовательно, для Западной Европы НАТО не является гарантией безопасности»⁴².

В результате переговоров, которые советские руководители провели с генералом де Голлем во время его официального визита в СССР в июне 1966 года, в Москве была подписана советско-французская декларация, заложившая основы мирного сосуществования и дружественного сотрудничества между Францией и СССР. А в 1970 году президент Франции Ж. Помпиду подписал советско-французский протокол, который установил регулярные консультации между ними по важнейшим международным вопросам. Во время визита Л. И. Брежнева во Францию 30 октября 1971 г. были подписаны Принципы сотрудничества между Союзом Советских Социалистических Республик и Францией, которые явились базой для формулирования новых отношений между странами капитализма и социализма и послужили как бы примером для аналогичных соглашений, достигнутых впоследствии в переговорах между Л. И. Брежневым и новым президентом США — Р. Никсоном в 1972 году, а также между Л. И. Брежневым и канцлером ФРГ В. Брандтом в 1973 году. Как отметил А. А. Громыко в апреле 1976 года, «Советский Союз и Франция стояли у истоков разрядки»⁴³.

Заключение советско-западногерманского договора от 12 августа 1970 г., нормализация отношений между СССР и ФРГ, а также между ФРГ и ПНР, а затем ЧССР, НРБ

⁴² Цит. по Н. Молчанов. Генерал де Голль. М. 1973, с. 452.

⁴³ «Известия», 29 апреля 1976 г.

и ВНР, заключение четырехстороннего (СССР, США, Англия, Франция) соглашения о Западном Берлине, принятие ГДР и ФРГ в ООН — все это коренным образом изменило обстановку в Европе и вписало новую и важную страницу в развитие внешней политики Советского Союза и других социалистических стран.

Наконец, наметившаяся в результате визитов Р. Никсона в Советский Союз в 1972 году, Л. И. Брежнева в США в 1973 году и президента США Джеральда Форда в СССР в 1974 году нормализация отношений между СССР и США и подписание важнейших соглашений Об основах взаимоотношений между СССР и США, Об ограничении стратегических наступательных вооружений и О предотвращении ядерной войны означали крупный поворот в развитии международных отношений от «холодной войны» и конфронтации к установлению прочного мира и сотрудничества на основе мирного сосуществования.

Этот поворот отразил те глубокие изменения в мире, которые явились следствием изменения соотношения сил на мировой арене и выявили глубокий кризис империалистической внешней политики и дипломатии. Он является следствием общего кризиса капитализма и охватывает как ведущие страны капитализма, так и всю империалистическую систему в целом. Он проявляется как в содержании, так и в формах и методах дипломатии ведущих империалистических государств.

§ 4. Социалистическая дипломатия — новый тип дипломатии

С победой Великой Октябрьской социалистической революции и созданием первого социалистического государства родилась новая внешняя политика — политика мира и мирного сосуществования государств с различным социальным строем, политика ликвидации колониального господства империализма, равноправия больших и малых народов, их дружбы и сотрудничества. В противовес империалистической политике господства и подчинения, угнетения слабых государств и народов сильными, в противовес политике угроз, диктата, агрессии и войны, внешняя политика социализма провозглашает принципы мира, равноправия, самоопределения народов, уважения независимости и суверенитета всех стран, а также честные, гуманные методы социалистической дипломатии, преду-

смаатривающей мирное решение спорных международных вопросов путем переговоров. «Социализм предложил человечеству единственно разумный принцип отношений между государствами в условиях разделения мира на две системы — принцип мирного сосуществования государств с различным социальным строем, выдвинутый В. И. Лениным»⁴⁴.

Важнейшим средством осуществления этой новой внешней политики пролетариата, ставшего у власти, явилась социалистическая дипломатия, основы которой были заложены в первые годы существования Советского государства под непосредственным руководством В. И. Ленина. Центральный Комитет Коммунистической партии во главе с В. И. Лениным повседневно руководил всеми внешнеполитическими шагами СССР, подбирал лучшие партийные кадры для аппарата Наркоминдела в центре и на местах, направлял разработку форм и методов дипломатической работы, формулировал основные принципы социалистической дипломатии. Хотя, как писал первый руководитель Наркоминдела Г. В. Чичерин, «сам Владимир Ильич никогда не излагал в виде систематически разработанного плана всю внешнюю политику Советской республики», но «ее стройность и цельность были в его голове»⁴⁵. По свидетельству Г. В. Чичерина, взгляды В. И. Ленина в области внешней политики излагались им «в бесчисленных конкретных случаях». Заложенные в первые годы Советской власти основы социалистической внешней политики и дипломатии получили всестороннее развитие в последующие десятилетия и выдержали с честью историческую проверку в ходе внешнеполитической борьбы до, во время и после второй мировой войны.

Мировая система
социализма
и новый тип
международных
отношений

Социалистическая дипломатия утвердилась как новый тип дипломатии, рожденный новым общественным строем, рабочим классом, возглавившим прогрессивное развитие человечества в эпоху его перехода к социализму и коммунизму.

Сама мировая социалистическая система являет собой новый тип отношений между государствами, который

⁴⁴ «Программа Коммунистической партии Советского Союза», с. 59.

⁴⁵ Г. В. Чичерин. Статьи и речи по вопросам международной политики. М., 1961, с. 276.

не мог иметь места в эпохи существования различных форм эксплуататорского строя. Мировая система социализма представляет собой социальное, экономическое и политическое содружество свободных, суверенных народов, идущих по пути социализма и коммунизма, объединенных общностью интересов и целей, тесными узами международной социалистической солидарности, то есть узами социалистического интернационализма.

Каковы же важнейшие черты мировой социалистической системы, обуславливающие ее социальное, экономическое и политическое единство?

Программа КПСС относит к этим чертам следующие. однотипность экономической основы — общественная социалистическая собственность на средства производства; однотипность государственного строя — власть народа во главе с рабочим классом; единая общая идеология — марксизм-ленинизм; общие интересы в защите революционных завоеваний и национальной независимости от посягательств империалистических государств; единство и общность цели — коммунизм ⁴⁶.

Эти пять основных характерных общих черт стран мировой социалистической системы лежат в основе возникновения и развития в ее рамках совершенно нового исторического типа международных отношений. Общность социально-экономических и политических черт социалистических государств создает объективную основу для прочных и дружественных межгосударственных отношений в социалистическом содружестве.

В системе социалистических государств с исчезновением классовых антагонизмов исчезают и антагонизмы между нациями. В Декларации Советского правительства от 30 октября 1956 г. о взаимоотношениях между социалистическими странами сказано: «Будучи объединены общими идеалами построения социалистического общества и принципами пролетарского интернационализма, страны великого содружества социалистических наций могут строить свои взаимоотношения только на принципах полного равноправия, уважения территориальной целостности, государственной независимости и суверенитета и невмешательства во внутренние дела друг друга». И дальше идет добавление: «Это не только не исключает, но, на-

⁴⁶ См «Программа Коммунистической партии Советского Союза», с 20—21,

против того, предполагает тесное братское сотрудничество и взаимопомощь стран социалистического содружества в экономической, политической и культурной областях».

Дальнейшее свое раскрытие основы и международно-правовые принципы взаимоотношений социалистических стран находят в Декларации Совещания коммунистических и рабочих партий социалистических стран 1957 года и в заявлениях совещаний представителей коммунистических и рабочих партий 1960 и 1969 годов.

«Основу взаимоотношений стран мировой социалистической системы и всех коммунистических и рабочих партий, — говорится в указанной декларации, — составляют проверенные жизнью принципы марксизма-ленинизма, принципы пролетарского интернационализма...»⁴⁷. Эта идеологическая основа международных отношений социалистических стран не случайна: она отражает единство содружества социалистических стран, обусловленное их «вступлением на общий путь социализма, общей классовой сущностью социально-экономического строя и государственной власти, потребностью во взаимной поддержке и помощи, общностью интересов и целей в борьбе против империализма, за победу социализма и коммунизма, общей для всех идеологией марксизма-ленинизма».

В декларации указываются и те конкретные принципы, на которых строятся взаимоотношения между социалистическими странами. «Свои взаимоотношения, — говорится в декларации, — социалистические страны строят на принципах полного равноправия, уважения территориальной целостности, государственной независимости и суверенитета, невмешательства во внутренние дела друг друга. Это — важные принципы, однако они не исчерпывают всей сущности отношений между социалистическими странами. Неотъемлемой частью их взаимоотношений является братская взаимопомощь. В этой взаимной помощи находит свое действенное проявление принцип социалистического интернационализма».

Наконец, в декларации указывается и метод разрешения вопросов взаимных отношений социалистических стран. «Все вопросы взаимоотношений между социалистическими странами могут полностью разрешаться путем товарищеского обсуждения на основе неукоснительного

⁴⁷ «Программные документы борьбы за мир, демократию и социализм», с. 10

соблюдения принципов социалистического интернационализма»

В социалистическом же интернационализме отражаются нормы пролетарского интернационализма, соответствующие характеру и содержанию задач, которые решают мировая система социализма и каждая из составляющих ее стран в отдельности

Наряду с общедемократическими принципами межгосударственных отношений, такими как принцип суверенитета, независимости и территориальной целостности, равноправия, невмешательства во внутренние дела, взаимной выгоды, социалистический интернационализм предполагает тесное сотрудничество, братскую взаимопомощь, солидарные действия, совместную защиту завоеваний социалистической революции. Интернационалистские принципы возводятся на уровень государственной политики, и носителями их выступают марксистско-ленинские партии и руководимые ими широкие народные массы социалистических стран. Интернациональная солидарность коммунистических партий, стоящих во главе социалистических стран, обуславливается классовым пониманием своего интернационального долга в соответствии с конкретными условиями и задачами, которые им приходится решать. Оценивая итоги Берлинской конференции коммунистических и рабочих партий Европы, Политбюро ЦК КПСС подчеркнуло в своем решении от 3 июля 1976 г., что «компартии будут развивать интернационалистское сотрудничество и солидарность на основе великих идей Маркса, Энгельса, Ленина».

Принцип пролетарского интернационализма в условиях существования мировой системы социализма включает поддержку мирового социалистического сотрудничества, защиту его завоеваний, укрепление связей и солидарности между социализмом, рабочим и национально-освободительным движениями, упрочение интернационального единства коммунистов, всех революционных сил, борющихся против империализма

Пролетарский интернационализм является одной из главных общих закономерностей социалистической революции и социалистического строительства в период перехода от капитализма к социализму для всех стран, вставших на путь социалистического развития. Говоря о пролетарском интернационализме на Берлинской конференции коммунистических и рабочих партий стран Европы,

глава делегации КПСС Л. И. Брежнев указал, что речь идет о «солидарности рабочего класса, коммунистов всех стран в борьбе за общие цели, солидарности их с борьбой народов за национальное освобождение и социальный прогресс», добровольном сотрудничестве братских партий при строгом соблюдении равноправия и независимости каждой из них и что «такая товарищеская солидарность, знаменосцем которой вот уже более ста лет являются коммунисты, и в наше время полностью сохраняет все свое великое значение»⁴⁸.

Пролетарский интернационализм представляет собой не просто выражение добрых чувств и солидарности. Пролетарский интернационализм — это интернационализм на деле, как неоднократно отмечал В. И. Ленин.

Опыт мировой социалистической системы подтвердил необходимость теснейшего союза стран, отпадающих от капитализма, объединения их усилий в строительстве социализма и коммунизма. Опираясь на свой опыт интернационального сотрудничества, участники совещания ПКК государств — участников Варшавского Договора, собравшиеся 25—26 ноября 1976 г. в Бухаресте, заявили в своей Декларации, что сотрудничество представляемых ими социалистических стран полностью отвечает интересам упрочения мира и является фактором, стимулирующим общеевропейское сотрудничество в области укрепления мира и безопасности, развития экономики, культуры и духовного обогащения народов

Они подтвердили свою решимость «постоянно крепить сотрудничество между собой на основе принципов марксизма-ленинизма и интернациональной солидарности, уважения равноправия и суверенитета каждого государства, невмешательства во внутренние дела, товарищеской взаимопомощи»⁴⁹.

В Заявлении московского Совещания представителей коммунистических и рабочих партий 1960 года говорится, что «социализм органически сочетает развитие национальной экономики, культуры, государственности с интересами укрепления и развития всей мировой социалистической системы, со все большим сплочением наций. Интересы всей социалистической системы в целом и нацио-

⁴⁸ «Правда», 30 июня 1976 г.

⁴⁹ «Правда», 27 ноября 1976 г.

нальные интересы гармонически сочетаются». Поэтому общие интересы народов социалистических стран, как и интересы всеобщего мира, требуют «правильного сочетания в политике принципов социалистического интернационализма и социалистического патриотизма».

Другими словами, если мировая капиталистическая система развивается в ожесточенной борьбе между составляющими ее государствами, то развитие мировой социалистической системы происходит на основе суверенности, полной добровольности и в соответствии с коренными жизненными интересами трудящихся каждого из государств и всей системы в целом.

Все социалистические государства вносят свой вклад в развитие мировой социалистической системы и ее всестороннее укрепление. Тесное добровольное сотрудничество социалистических государств, координация их народнохозяйственных планов, специализация и кооперирование производства позволяют развить новый тип международного разделения труда, ускоряющий весь процесс развития новых, социалистических производственных отношений и успешное экономическое соревнование социалистической системы с системой капитализма.

Важную роль в экономическом сотрудничестве социалистических стран играет Совет Экономической Взаимопомощи (СЭВ), созданный в 1949 году и объединяющий европейские социалистические государства, а также Монгольскую Народную Республику и Республику Куба. Основная задача СЭВ состоит в том, чтобы путем объединения и координации усилий стран — членов СЭВ содействовать планомерному развитию их народного хозяйства, ускорению их экономического и научно-технического прогресса, способствовать росту производительности труда и подъему благосостояния их народов. Экономическое и научно-техническое сотрудничество стран — членов СЭВ осуществляется на основе полного равноправия, уважения суверенитета и национальных интересов, взаимной выгоды и товарищеской взаимопомощи. Рекомендации и решения органов СЭВ принимаются лишь с согласия заинтересованных стран — членов СЭВ и не распространяются на страны, заявившие о своей незаинтересованности в данном вопросе.

СЭВ не является замкнутой организацией. Он открыт для присоединения любого государства (без дискриминации), принимающего принципы его организации.

Принцип социалистического интернационализма лежит в основе не только политического союза, экономического сотрудничества и экономической взаимопомощи социалистических стран, но и помощи социалистическим стран друг другу в случае вооруженного нападения на них со стороны империалистических держав.

Военно-политический союз социалистических государств был оформлен и закреплён в ряде двусторонних и многосторонних договоров о дружбе и взаимопомощи, которые были заключены между СССР и другими социалистическими странами в первое послевоенное десятилетие, а затем возобновлены в 60—70-х годах с ЧССР, ПНР, МНР, СРР, ВНР, НРБ, ГДР.

В многостороннем порядке монолитное политическое и оборонное единство европейских стран социалистического содружества и их взаимная помощь друг другу оформлены и закреплены Варшавским Договором о дружбе, сотрудничестве и взаимной помощи, подписанным 14 мая 1955 г., явившимся ответом на организацию агрессивного Североатлантического пакта 1949 года, включившего после вступивших в силу в мае 1955 года Парижских соглашений и ФРГ вопреки Потсдамским решениям.

Помимо Объединённого командования вооружёнными силами стран Варшавского Договора и его штаба, действующих постоянно, Организация Варшавского Договора имеет периодически созываемые совещания Политического Консультативного Комитета, на которых рассматриваются вопросы объединённых политических и дипломатических действий, а также происходит обмен мнениями по вопросам международной политики, представляющим взаимный интерес.

Таковы основные принципы и формы международного сотрудничества стран мировой социалистической системы.

Сущность, задачи, генеральный курс социалистической дипломатии	Социалистическая дипломатия как средство осуществления внешней политики победившего пролетариата покоится на прочном фундаменте новых социально-экономических основ социалистического общества. Она призвана содействовать путем налаживания мирных внешних отношений укреплению этих основ, оберегать новое общество от всяких агрессивных поползновений империалистических государств и оказывать влияние на ход международных отношений с целью упрочения мира и прогрессив-

ного развития человечества. В социалистическом обществе нет таких классовых сил и общественных групп, которые были бы заинтересованы в порабощении государств и народов, в установлении господства над какими-либо странами и континентами, в решении спорных международных вопросов путем применения силы, путем агрессивных войн. Поэтому самой сутью внешней политики социалистических государств является политика мира и дружбы между народами. Ленинские идеи мира и дружбы между народами являются основой, фундаментом внешней политики социалистического государства.

Объективные условия существования социализма как общественной системы, наряду с системой капитализма, диктуют социалистической системе, уверенной в своем превосходстве и неизбежной победе ее прогрессивного строя, политику мирного сосуществования государств с различным социальным строем в качестве генерального курса социалистической внешней политики и дипломатии.

Этот генеральный курс, намеченный В. И. Лениным, вытекает из сформулированной им и подтвержденной жизнью теории социалистической революции. Еще в 1915—1916 годах В. И. Ленин, оценивая перспективы развития революции в эпоху империализма, констатировал, что вследствие неравномерности экономического и политического развития различных государств одновременная победа социалистической революции во всех странах невозможна. Социализм может победить «первоначально в одной или нескольких странах, а остальные в течение некоторого времени останутся буржуазными или добуржуазными»⁵⁰ Другими словами, смена капиталистической общественно-экономической формации новой, социалистической формацией, согласно ленинской теории, будет происходить в течение определенной исторической эпохи, когда рядом будут существовать государства социалистического типа и государства буржуазные или добуржуазные. Это параллельное существование или сосуществование государств двух противоположных систем — объективная закономерность, которая требует и определенной политики в интересах укрепления новой, социалистической системы и ее окончательного утверждения как господствующей системы развития человеческого общества.

В. И. Ленин на основе опыта первых лет существова-

⁵⁰ В. И. Ленин Полн. собр. соч. Т. 30, с. 133.

ния Советского государства четко сформулировал два основных этапа сосуществования социалистической и капиталистической систем. В своем первоначальном наброске тезисов по национальному и колониальному вопросам (1920 г.) он писал об этапе, когда диктатура пролетариата является «национальной (т. е. существующей в одной стране и неспособной определять всемирную политику)», и о втором этапе, когда она превращается «в интернациональную (т. е. диктатуру пролетариата по крайней мере нескольких передовых стран, способную иметь решающее влияние на всю мировую политику)»⁵¹.

Сейчас, после более чем полувекового опыта осуществления ленинской политики мирного сосуществования государств с различным общественным и государственным строем, убедительно доказана правота этого ленинского предвидения. Если в первый период существования национальной диктатуры пролетариата в СССР не удалось предотвратить вторую мировую войну ввиду недостаточности ее влияния на международное развитие, то после этой войны, когда система социализма стала мировой, она оказывает решающее влияние на всю международную политику. Именно сейчас «наступило время, когда можно пресечь попытки империалистических агрессоров развязать мировую войну. Объединенными усилиями мирового социалистического лагеря, международного рабочего класса, национально-освободительного движения, всех стран, выступающих против войны, и всех миролюбивых сил мировую войну можно предотвратить»⁵². Опыт предотвращения мировых конфликтов в период суэцкой авантюры англо-французского империализма в 1956 году и агрессии США против революционной Кубы в период карибского кризиса в октябре 1962 года — наглядное подтверждение этого важнейшего вывода международного коммунистического и рабочего движения.

Внешняя политика социалистических государств ставит своей главной задачей избавить человечество от мировой истребительной войны и обеспечить мирные условия для построения коммунистического общества. «Незыблемую основу внешней политики социалистических стран составляет ленинский принцип мирного сосуществования и экономического соревнования социалистиче-

⁵¹ В. И. Ленин Полн собр соч Т 41, с. 165.

⁵² «Программные документы борьбы за мир, демократию и социализм», с. 57.

ских стран с капиталистическими странами»⁵³ Это и является генеральной линией внешней политики и дипломатии мировой социалистической системы в отношении стран другой социальной системы.

Выбор генеральной линии внешней политики и дипломатии не является прихотью отдельных государственных деятелей; он обусловлен, по крайней мере, двумя обстоятельствами: во-первых, внутренним общественным, социально-экономическим строем государства, о внешней политике которого идет речь; во-вторых, объективно возможными путями развития международных отношений на данном этапе. В современных условиях выбор государством линии внешней политики объективно ограничен. «Мирное сосуществование между государствами с различным строем или разрушительная война — только так стоит вопрос ныне. Иного выхода нет. Коммунисты решительно отвергают американскую доктрину «холодной войны», балансирования «на грани войны» как политику, ведущую к термоядерной катастрофе» — так записано в согласованном и подписанном 81 коммунистической и рабочей партиями Заявлении 1960 года. Таким образом, объективно можно проводить лишь два курса: либо курс на мирное сосуществование, либо курс на мировую термоядерную войну. Отказ от одного неизбежно ведет к другому, чем бы этот отказ ни прикрывался.

Коммунисты всегда были противниками агрессивных войн. Они считали и считают своей исторической миссией не только ликвидацию эксплуатации человека человеком и переустройство общества на коммунистических началах, но и уничтожение войн между народами, ликвидацию системы истребления человека человеком. Об этих двух сторонах своей исторической миссии и заявили представители коммунистических и рабочих партий на совещании. В основе этой платформы коммунистов всего мира лежат научные положения, разработанные и обоснованные К. Марксом и В. И. Лениным

Как уже указывалось выше, К. Маркс, анализируя великие исторические события в связи с созданием первого опыта диктатуры пролетариата — Парижской коммуны, говорил о рождении нового общества, властелином которого будет труд, и как следствие этого международным принципом его будет мир.

⁵³ «Программные документы борьбы за мир, демократию и социализм», с. 60.

В. И Ленин, раскрывая марксистские основы упразднения войн и установления всеобщего мира между народами, отмечал, что «достижение социалистического общественного устройства, которое.., устранив всякую эксплуатацию человека человеком и одной нации другими нациями, неминуемо устранил всякую возможность войн вообще»⁵⁴

Программа КПСС рассматривает уничтожение войн и утверждение вечного мира на земле как историческую миссию коммунизма. «Победа социализма во всем мире, — говорится в Программе КПСС, — окончательно устранил социальные и национальные причины возникновения всяких войн. Уничтожить войны, утвердить вечный мир на земле — историческая миссия коммунизма»⁵⁵.

Из программных положений марксизма-ленинизма по вопросу о войне и мире проистекает необходимость практической деятельности коммунистов и возглавляемого ими рабочего движения в защиту международного мира, против войн между государствами, ибо сами социальные цели пролетариата — социалистическое переустройство общества — достигаются через внутреннюю классовую борьбу и внутреннее социальное переустройство общества, а не через международные конфликты и войны.

Борьба за международный мир была и остается одной из важнейших сфер деятельности коммунистических и рабочих партий, в которых проявляется международная солидарность — пролетарский интернационализм коммунистического и рабочего движения. Лозунг «Пролетарии всех стран, соединяйтесь!», выражающий сущность пролетарского интернационализма, как известно, неоднократно провозглашался еще К. Марксом применительно к борьбе именно против войн между государствами, за сохранение международного мира.

Уже в самом пролетарском интернационализме как политике международной солидарности и дружбы пролетариата всех стран мира содержится требование международного мира и отрицание войн между народами. На эту органическую связь пролетарского интернационализма с идеей мира и дружбы между народами без различия их рас и национальностей, без различия социальных систем в тех или иных странах неоднократно указывали ос-

⁵⁴ В. И Ленин Полн собр. соч. Т. 32, с. 78

⁵⁵ «Программа Коммунистической партии Советского Союза», с. 58.

новоположники марксизма-ленинизма. К. Маркс в написанном им воззвании Генерального Совета I Интернационала (от 23 июля 1870 г.) заявлял, что «союз рабочих всех стран в конце концов искоренит всякие войны»⁵⁶.

Эта принципиальная позиция пролетариата и коммунистов по отношению к войнам между государствами и последовательная борьба за всеобщий мир являлись важнейшими требованиями коммунистических и рабочих партий всех стран и в течение всего последующего времени. Ныне все коммунистические и рабочие партии признают первостепенное значение борьбы за всеобщий мир и мирное сосуществование, за предотвращение мировой термоядерной войны.

Исходя из глубокого марксистско-ленинского анализа современного международного развития, КПСС и другие коммунистические и рабочие партии считают, что задачу предотвращения мировой термоядерной войны в состоянии осуществить нынешнее поколение людей, ибо в современных условиях сложилось качественно отличное от всех предшествующих эпох соотношение сил, когда решающим фактором современного международного развития становится мировая социалистическая система.

Ленинский принцип мирного сосуществования является основным принципом международных отношений государств с различными социальными системами в новой исторической эпохе — эпохе перехода от капитализма к социализму. Он выражает объективные закономерности развития международных отношений этой эпохи и подтверждается самим фактом сосуществования социализма и капитализма на протяжении почти 60 лет. Касаясь факта одновременного существования социалистических и капиталистических государств, В. И. Ленин отмечал, что отвоеваны условия, при которых Советская Россия может существовать рядом с капиталистическими державами, вынужденными теперь вступать в торговые отношения с нею⁵⁷. Он писал, что «величайшая трудность тут состояла в том, что без известных взаимоотношений между нами и капиталистическими государствами прочные экономические отношения невозможны для нас., но они невозможны также и для них»⁵⁸.

⁵⁶ К Маркс и Ф Энгельс. Соч Т. 17, с 5.

⁵⁷ В. И Ленин Полн собр соч Т. 44, с 304—305.

⁵⁸ Там же, с 300

Характерной чертой мирного сосуществования в современный период, то есть на втором этапе переходного периода от капитализма к социализму, в условиях существования мировой системы социализма, является доведение мирного сосуществования до исключения мировой войны из жизни человечества.

Но мирное сосуществование не есть просто отсутствие войны между государствами. Оно шире понятия международного мира и предполагает развитие широкой системы международного сотрудничества.

Мирное сосуществование предполагает прежде всего отказ от войны как средства разрешения споров между государствами. Вместе с тем мирное сосуществование включает в себя также в качестве важнейших черт: равноправие и доверие между государствами; учет государствами интересов друг друга; невмешательство во внутренние дела друг друга; признание за каждым народом права самостоятельно решать все вопросы своей страны; строгое уважение суверенитета и территориальной целостности всех стран; развитие экономического и культурного сотрудничества на основе полного равенства и взаимной выгоды.

Однако мирное сосуществование не означает отсутствия классовой борьбы между социализмом и капитализмом в международном масштабе. «Мирное сосуществование, — говорится в Программе КПСС, — служит основой мирного соревнования между социализмом и капитализмом в международном масштабе и является специфической формой классовой борьбы между ними»⁵⁹. Классовая борьба между социализмом и капитализмом в международном масштабе охватывает все области: политическую, экономическую и идеологическую.

Специфической формой политической борьбы между социализмом и капитализмом на международной арене является борьба социалистических стран против агрессивных устремлений империализма, за обеспечение всеобщего мира. К этой же политической борьбе относится выступление социалистических стран против колониализма, за предоставление всем народам и странам независимости. Одной из важных форм политической борьбы между социализмом и капитализмом в международном масшта-

⁵⁹ «Программа Коммунистической партии Советского Союза» с 59.

бе является дипломатическая борьба в рамках различных международных организаций, совещаний, встреч и т. д.

Основной формой экономической борьбы между социализмом и капитализмом на международной арене является мирное экономическое соревнование двух систем — социалистической и капиталистической.

Наконец, между социализмом и капитализмом происходит напряженная идеологическая борьба: борьба марксистско-ленинской, коммунистической идеологии против империалистической идеологии во всех ее разновидностях, в том числе правосоциалистической и ревизионистской.

Все это содействует укреплению позиций мировой социалистической системы. «Последовательно проводя линию на мирное сосуществование, — указывается в Программе КПСС, — социалистические страны добиваются неуклонного укрепления позиций мировой социалистической системы в ее соревновании с капитализмом»⁶⁰.

В современных условиях центральным участком в мирном сосуществовании и соревновании между социализмом и капитализмом является экономическое соревнование между этими двумя системами. Экономика служит центральной ареной, на которой разворачивается мирное соревнование между социализмом и капитализмом.

Генеральный курс социалистической дипломатии, разработанный В. И. Лениным, получил развитие в практике внешней политики Советского Союза еще в предвоенные годы. После победы в Великой Отечественной войне 1941—1945 годов и образования мировой социалистической системы этот курс получил дальнейшую разработку и развитие в решениях съездов партии, пленумов ЦК и в Программе КПСС. Московские Совещания коммунистических и рабочих партий 1957, 1960 и 1969 годов одобрили этот курс как вытекающий из марксистско-ленинской оценки современной эпохи и коренного изменения соотношения сил на международной арене, явившегося следствием крупных успехов в развитии экономики, культуры, усилении оборонной мощи социалистических стран и мощного размаха рабочего и национально-освободительного движения на всех континентах.

Состоявшийся в марте — апреле 1971 года XXIV съезд

⁶⁰ «Программа Коммунистической партии Советского Союза», с. 59.

КПСС дал марксистско-ленинский анализ мировой обстановки, которая сложилась к началу 70-х годов, и выдвинул новые задачи международной деятельности КПСС применительно к тем коренным изменениям соотношения сил на международной арене, которые были отмечены в Отчетном докладе ЦК КПСС и в решениях съезда.

Продолжая и развивая ленинские идеи интернационального единства международного коммунистического и рабочего движения и укрепления социалистических государств, съезд в центр внимания поставил дальнейшее сплочение и развитие мировой социалистической системы, которая всем ходом исторического развития выдвинулась на передовые рубежи борьбы за мир, перестройку международных отношений на принципах мирного сосуществования и социальный прогресс. Съезд уделил большое внимание задаче поддержки и помощи национально-освободительному движению и молодым развивающимся государствам — второму важнейшему направлению внешней политики СССР, которое с первых лет существования Советского государства пользовалось постоянным и глубоким вниманием В. И. Ленина.

Наконец, XXIV съезд КПСС разработал широкую и в то же время конкретную программу борьбы за мир и международное сотрудничество, которая явилась творческим развитием ленинских идей во внешней политике Советского государства и противопоставила агрессивной политике империализма политику активной защиты мира и укрепления международной безопасности, которая получила во всем мире признание и поддержку как Программа мира, спланивающая все миролюбивые и прогрессивные силы человечества. Эта программа сыграла важную роль в оздоровлении всей международной обстановки и в перестройке международных отношений на основе принципов мирного сосуществования государств с различным социальным строем.

Программа мира концентрировала внимание на следующих главных направлениях борьбы за упрочение всеобщего мира и развитие международного сотрудничества:

на ликвидации очагов войны в Юго-Восточной Азии и на Ближнем Востоке с политическим урегулированием в этих районах; осуществлении коренного поворота к международной разрядке и миру на европейском континенте; обеспечении созыва и успеха общеевропейского совещания, организации коллективной безопасности в Европе;

на мерах борьбы за всеобщее и полное разоружение, за ядерное разоружение всех государств, владеющих ядерным оружием; за прекращение гонки вооружений всех видов, сокращение вооруженных сил и вооружений, в том числе в Центральной Европе; ликвидацию иностранных военных баз на чужих территориях; за сокращение военных расходов;

на осуществлении задачи ликвидации колониальных режимов; осуждении расизма и апартеида; поддержке национально-освободительного движения и борьбы развивающихся стран за свободу, независимость и суверенитет, за социально-экономический прогресс;

на развитии взаимовыгодного сотрудничества во всех областях с государствами, стремящимися к этому; на решении проблем сохранения природной среды, освоения энергетических и других природных ресурсов, развития транспорта, связи, предупреждения и ликвидации наиболее опасных и распространенных заболеваний, исследования и освоения космоса и Мирового океана.

То, что было достигнуто за пять лет, прошедших с XXIV по XXV съезд КПСС, в смысле реализации Программы мира, было высоко оценено в СССР и во всем мире. «Сегодня, — говорил Л. И. Брежнев в Отчетном докладе ЦК КПСС на XXV съезде КПСС, — зная, как решались эти задачи и какие результаты были достигнуты, мы можем с уверенностью сказать: курс был выработан правильный». Опираясь на этот правильный курс и развивая его, XXV съезд КПСС сформулировал Программу дальнейшей борьбы за мир и международное сотрудничество, за свободу и независимость народов. В Отчетном докладе ЦК КПСС она предусматривала решение в первую очередь следующих назревших задач:

«— Неуклонно укрепляя единство братских социалистических государств и развивая их всестороннее сотрудничество в построении нового общества, наращивать их активный совместный вклад в укрепление мира.

— Добиваться прекращения растущей, опасной для мира гонки вооружений и перехода к сокращению накопленных запасов оружия, к разоружению. В этих целях:

а) делать все возможное для завершения подготовки нового соглашения между СССР и США об ограничении и сокращении стратегических вооружений, для заключения международных договоров о всеобщем и полном прекращении испытаний ядерного оружия, о запрещении и

уничтожении оружия химического, о запрещении создания новых видов и систем оружия массового уничтожения, а также воздействия на природную среду в военных и иных враждебных целях;

б) предпринять новые усилия для активизации переговоров о сокращении вооруженных сил и вооружений в Центральной Европе. После достижения договоренности о первых конкретных шагах в этом направлении продолжить в последующие годы дело военной разрядки в указанном районе,

в) добиваться, чтобы на смену нынешнему постоянно-му росту военных расходов многих государств пришла практика их систематического сокращения;

г) принять все меры к скорейшему созыву Всемирной конференции по разоружению.

— Сосредоточить усилия миролюбивых государств на ликвидации остающихся военных очагов, и прежде всего на осуществлении справедливого и прочного урегулирования на Ближнем Востоке. В связи с таким урегулированием соответствующим государствам рассмотреть вопрос о содействии прекращению гонки вооружений на Ближнем Востоке.

— Делать все для углубления разрядки международной напряженности, ее воплощения в конкретные формы взаимовыгодного сотрудничества между государствами. Активно вести линию на полное претворение в жизнь Заключительного акта общеевропейского совещания, развитие мирного сотрудничества в Европе. В соответствии с принципами мирного сосуществования последовательно продолжать развитие отношений долговременного взаимовыгодного сотрудничества в различных областях — в политике, экономике, науке и культуре — с Соединенными Штатами Америки, Францией, ФРГ, Великобританией, Италией, Канадой, а также Японией и другими капиталистическими государствами.

— Вести дело к обеспечению безопасности в Азии на основе совместных усилий государств этого континента.

— Стремиться к заключению всемирного договора о неприменении силы в международных отношениях.

— Считать одной из важнейших международных задач полную ликвидацию всех остатков системы колониального угнетения, ущемления равноправия и независимости народов, всех очагов колониализма и расизма.

— Добиваться устранения дискриминации и любых

искусственных препятствий в международной торговле, ликвидации всех проявлений неравноправия, диктата, эксплуатации в международных экономических отношениях»⁶¹.

Эта программа рассматривалась XXV съездом КПСС как органическое продолжение и развитие Программы мира, выдвинутой XXIV съездом КПСС.

Изложенные в Декларации и Заявлениях московских Сессий коммунистических и рабочих партий в 1957, 1960 и 1969 годах принципы внешней политики социалистических стран, как и основные направления внешнеполитической борьбы, нашедшие свое выражение в Программе мира, а также в Программе дальнейшей борьбы за мир и международное сотрудничество, за свободу и независимость народов, легли в основу внешнеполитической деятельности СССР и других стран социалистического содружества

Теоретические
основы советской
социалистиче-
ской дипломатии,
ее тактики
и методов.
Руководство
КПСС — главное
условие успехов
советской
дипломатии

На какой научной основе строится дипломатическая деятельность социалистических государств, что является как бы фундаментом успешной их дипломатии?

Теоретической основой советской дипломатической деятельности является марксистско-ленинское понимание международной обстановки, законов общественного развития, законов классовой борьбы, соотношения внутренних и международных общественных сил с учетом национальных и исторических особенностей развития каждой страны, группы стран и континентов. Без марксистско-ленинской оценки международной обстановки, без понимания законов общественного развития и конкретного знания обстановки в той или другой стране, без учета исторических и национальных особенностей страны нельзя строить правильно дипломатическую деятельность. И нужно сказать, что марксистско-ленинская оценка международных событий и разработка на этой основе линии дипломатической борьбы — важная сторона советской дипломатии. Как правило, успех дипломатической деятельности Советского Союза прежде всего определяется правильным марксистско-ленинским анализом обстановки и соотношения сил, и, на-

⁶¹ «Материалы XXV съезда КПСС», с. 25—26.

оборот, недооценка, недоучет объективных закономерностей, недоучет всех тех изменений, которые происходят в стране или в группе стран, связанных друг с другом, чреватые просчетами и ошибками в дипломатии.

«Марксизм требует от нас,—писал В. И. Ленин в первом письме о тактике в апреле 1917 года, — самого точного, объективно проверяемого учета соотношения классов и конкретных особенностей каждого исторического момента»⁶². Это он считал безусловно обязательным требованием для «всякого научного обоснования политики». А научное обоснование внешней политики и дипломатии для социалистического государства совершенно обязательно. В этом научном обосновании — его преимущество и прочная основа внешнеполитических успехов. Не полагаться на внешние признаки тех или других явлений, а внимательно изучать глубинные процессы в той или другой стране и соотношение классовых сил в ней — таково обязательное условие для успеха дипломатической деятельности. Лишь при должном учете всего этого можно наметить правильную линию поведения, приемы и методы, которыми можно пользоваться для достижения поставленных государством внешнеполитических целей.

Ленинский подход к международным отношениям и внешней политике характерен тем, что в отличие от буржуазных и реформистских политиков В. И. Ленин не только давал глубокий анализ и четкую политическую оценку каждому крупному событию и явлению международной жизни, но и выдвигал научно обоснованный прогноз возможного развития событий, подтверждавшийся впоследствии. Как говорил Максим Горький, В. И. Ленин «так хорошо знал историю прошлого, что умел смотреть на настоящее и будущее... Он вообще, как никто до него, умел предвидеть то, что должно быть». И это происходило потому, что, по мысли М. Горького, В. И. Ленин «половиной великой души своей жил в будущем»⁶³. Но в этом своем научном прогнозировании В. И. Ленин опирался на строгие требования марксистской методологии, которая имела в виду в первую очередь познание закономерностей и тенденций общественного развития, классовую оценку политических событий и явлений, рассмотрение вопросов вне-

⁶² В. И. Ленин Полн. собр. соч. Т. 31, с. 132.

⁶³ «Ленин и Горький. Письма, воспоминания, документы». М., 1969, с. 287.

шней политики в непосредственной связи с внутренней политикой и экономикой страны и, наконец, исторический подход ко всем проблемам международной жизни. Исходя из этих требований, В. И. Ленин давал ответы на кардинальные вопросы современности, разрабатывал принципиальные направления внешней политики Советского государства в конкретной исторической обстановке и формулировал ее важнейшие задачи, дипломатическую тактику, методы и формы дипломатической борьбы на каждом этапе внешней политики.

Исходными пунктами советской дипломатической тактики были известные указания В. И. Ленина, сформулированные им в его работе «Детская болезнь „левизны” в коммунизме», касающиеся использования противоречий в лагере противников и привлечения союзников, хотя бы и временных. Они являются теоретической базой для всей тактики социалистической дипломатии. В. И. Ленин писал: «Победить более могущественного противника можно только при величайшем напряжении сил и при *обязательном*, самом тщательном, заботливом, осторожном, умелом использовании как всякой, хотя бы малейшей, «трещины» между врагами, всякой противоположности интересов между буржуазией разных стран, между разными группами или видами буржуазии внутри отдельных стран, — так и всякой, хотя бы малейшей, возможности получить себе массового союзника, пусть даже временно-го, шаткого, непрочного, ненадежного, условного. Кто этого не понял, тот не понял ни грана в марксизме и в научном, современном, социализме *вообще*»⁶⁴.

Это положение В. И. Ленина о тактике в политической борьбе является основой и для дипломатической тактики, и вся деятельность министерства иностранных дел, посольств в различных странах должна опираться на это ленинское положение. Разумеется, это относится к дипломатической борьбе против агрессивных империалистических государств, организующих военные блоки против стран социалистического содружества, пытающихся подорвать единство социалистических стран и ведущих подрывную деятельность против них. Вести успешно дипломатическую борьбу против агрессивных сил можно только при использовании всех трещин в их лагере, при максимальном использовании империалистических противоре-

⁶⁴ В. И. Ленин Полн. собр. соч. Т. 41, с. 55.

чий, при завоевании на свою сторону союзников, хотя бы даже временных и неустойчивых. И опыт дипломатической работы подсказывает, что наибольший эффект в дипломатической борьбе достигается именно тогда, когда умело используются эти преимущества.

В первый период развития советской дипломатии, когда молодой Советской Республике с разных сторон угрожали империалистические государства, использование противоречий между ними было особенно важным. В своей работе «Очередные задачи Советской власти» В. И. Ленин писал в 1918 году: «Реальной, не бумажной, гарантией мира для нас является исключительно рознь между империалистическими державами, достигшая высших пределов и проявляющаяся, с одной стороны, в возобновлении империалистической бойни народов на Западе, а с другой стороны — в крайне обостренном империалистическом соревновании Японии и Америки из-за господства над Великим океаном и его побережьем»⁶⁵. Подводя итог внешнеполитической борьбе в течение первых трех лет существования Советской власти, он подчеркивал, что основной линией советской политики в течение этих трех лет было использование розни империалистических держав, и эта линия внешней политики отнюдь не была направлена на то, чтобы «встраивать народы в войну», а, наоборот, «чтобы положить конец войне».

Эту же тактическую линию осуществляла наша партия и в дальнейшем руководстве внешней политикой Советского государства, успешно используя противоречия между противниками и привлекая на сторону СССР отдельных союзников, пусть не всегда последовательных и надежных. Такая тактика во внешней политике целиком оправдала себя.

Весь арсенал методов и приемов, используемых советской дипломатией, вполне соответствует общепринципальной линии внешней политики социалистической системы государств и непосредственно вытекает из нее. Так, поскольку в основе социалистической дипломатии лежит не военное, а мирное решение спорных международных вопросов, основным методом советской дипломатии является метод переговоров непосредственно заинтересованных государств, проводимых в различных формах и на различных уровнях. Этот метод охватывает переговоры

⁶⁵ В. И. Ленин Полн. собр. соч. Т. 36, с. 168

по обычным дипломатическим каналам — через послов (посланников) в министерствах иностранных дел, переговоры на уровне министров и их заместителей в виде двусторонних и многосторонних встреч, совещаний, конференций, переговоры на встречах глав правительств и государств, наконец, переговоры в ходе международных конгрессов и конференций, Генеральной Ассамблеи ООН и других международных организаций.

В ходе таких разносторонних и гибких по форме переговоров советская дипломатия не раз выдвигала целую программу конструктивных предложений, отражающих требования широких народных масс, и вела настойчивую борьбу за их осуществление. При этом, поскольку социалистическим государствам нет нужды как-либо скрывать свои подлинные намерения, советская дипломатия, как правило, выступала и выступает за возможную гласность таких переговоров, защищая публично свои позиции и разоблачая противников укрепления мира и безопасности народов. Эти методы открытой дипломатии прямо вытекают из требований марксизма-ленинизма о вовлечении народных масс в решение вопросов как внутренней, так и внешней политики. Еще Ф. Энгельс писал на этот счет совершенно определенно: «Там, где дело идет о полном преобразовании общественного строя, массы сами должны принимать в этом участие, сами должны понимать, за что идет борьба, за что они проливают кровь и жертвуют жизнью»⁶⁶. В. И. Ленин также придавал исключительно важное значение участию народов в решении вопросов внешней политики, вопросов войны и мира. Поэтому В. И. Ленин считал особо важным предавать гласности важнейшие дипломатические документы и переговоры по вопросам внешней политики. Он настаивал на открытом и правдивом разъяснении каждого шага советской внешней политики «Лицемерию и лжи мы можем противопоставить полную и открытую правду»⁶⁷, — писал В. И. Ленин. Этому требованию была подчинена также дипломатическая переписка между Советским государством и другими государствами. Ноты, меморандумы, заявления Советского правительства всегда отличались правдивостью, честностью и разоблачали ложь и лицемерие империалистических правительств. Они вместе с тем свиде-

⁶⁶ К Маркс и Ф Энгельс Соч Т 22, с 544

⁶⁷ В. И. Ленин. Полн. собр. соч. Т 34, с 76

тельствовали о соответствии заявлений СССР с его действиями в защиту мира, борьбы народов за их независимость и права. В. И. Ленин считал соответствие слова и дела во внешней политике важнейшим показателем искренности, без чего нельзя завоевать доверие народов. Он писал: «Искренность в политике, то есть в той области человеческих отношений, которая имеет дело не с единицами, а с *миллионами*, — искренность в политике есть вполне доступное проверке *соответствие между словом и делом*»⁶⁸. По этому же пути идут и другие социалистические страны. Государства социалистической системы нередко выступают с коллективными заявлениями и предложениями, которые оказывают немалое влияние на развитие международных отношений. Этот метод коллективных выступлений в защиту политики мира, против империалистической политики угроз и агрессии завоевал уже прочное место в ряду методов социалистической дипломатии и отражает растущее влияние социалистической системы на весь ход мирового развития.

Социалистическая дипломатия использует самые разнообразные формы дипломатической деятельности в интересах осуществления задач внешней политики социалистических государств и всей социалистической системы в целом. Старые формы дипломатической переписки (ноты, памятные записки, меморандумы, личные послания), различных дипломатических встреч, совещаний, конференций, сессий международных организаций, подготовка и заключение договоров, соглашений, конвенций — все это наполняется новым содержанием, связанным с новыми задачами, которые вытекают из миролюбивой внешней политики социалистических государств.

Если попытаться свести в целое основные характерные черты советской внешней политики и дипломатии, то их можно было бы сформулировать следующим образом:

1 Поскольку после Октября 1917 года все события мировой политики определяются расколом мира на две системы — социалистическую и капиталистическую, борьба этих систем является исходной точкой для понимания и для формулирования целей и задач советской внешней политики и дипломатии.

2. В основе всей советской внешней политики и дипломатии лежат два принципа:

⁶⁸ В. И. Ленин Полн. собр. соч. Т. 32, с. 259.

пролетарского интернационализма (руководствуясь ленинским подходом подчинения интересов борьбы в одной стране интересам борьбы во всемирном масштабе)⁶⁹; мирного сосуществования государств с различным социальным строем.

3. Борьба за мир, за сохранение мира — главная задача, для осуществления которой необходимо проведение гибкой тактики, учитывая, как говорил В. И. Ленин, различия между «теми представителями буржуазного лагеря, которые тяготеют к военному решению вопроса», и теми, «которые тяготеют к пацифизму»⁷⁰.

4. Единство и координация действий социалистических стран в борьбе за общие цели в интересах социализма — основное условие успеха во внешнеполитической борьбе.

5. Теоретические и практические основы советской социалистической дипломатии как составной органической части внешней политики международной деятельности государства, как «науки и искусства», по выражению Ленина, таковы:

объективный научный анализ международной обстановки, тенденций развития, трезвый реализм во всей внешней политике;

принципиальность в подходе к основным проблемам и максимальная гибкость в выборе путей и средств решения их, использование компромиссов при сохранении основных принципов;

равноправие всех стран, больших и малых, неизбежность их суверенитета;

дипломатия «открытых прямых заявлений», гласность, правдивость и честность перед массами, отказ в этом смысле от тайной дипломатии, опора на массы, демократизм во внешней политике и дипломатии;

смелость в выдвижении задачи и вопросов для решения и выдержка, осторожность в их решении, бдительность к врагам и их действительным намерениям;

обязательный учет противоречий в стане противника и использование этих противоречий в интересах социализма.

Таковы кратко главные характерные черты советской социалистической внешней политики и дипломатии.

Более чем полувековой опыт советской дипломатии дает блестящие образцы использования традиционных и

⁶⁹ См В И Ленин. Полн собр соч Т. 45, с. 166.

⁷⁰ Там же, с. 70.

новых форм и методов дипломатической работы в интересах новой внешней политики пролетариата, в интересах мира и социализма.

Особо важное значение приобрели в последний период такие формы дипломатического общения, обсуждения и влияния, как личные встречи высших руководителей государств, как двусторонние и многосторонние переговоры на высшем уровне между государствами различных социальных систем. Эти формы приобрели уже постоянный характер и оказывают значительное воздействие на обсуждение и решение крупных вопросов как двусторонних отношений, так и важных международных проблем.

Достаточно упомянуть встречи министров иностранных дел ряда великих держав, особенно СССР и США, СССР и Франции, СССР и ФРГ, которые стали регулярными, а также встречи министров обороны, министров внешней торговли и др., чтобы стало ясно возрастающее значение подобных контактов для подготовки и решения ряда крупных вопросов двусторонних отношений международной политики, представляющих взаимный интерес.

Еще более значительные последствия имели и имеют встречи, взаимные визиты Генерального секретаря ЦК КПСС Л. И. Брежнева и руководителей ведущих государств мира, состоявшиеся в 70-х годах. В этой связи должны быть упомянуты встречи Л. И. Брежнева с президентами США Р. Никсоном и Дж. Фордом в 1972, 1973, 1974 годах, его визиты и встречи в те же годы с президентами Франции Ж. Помпиду и В. Жискар д'Эстэном, с канцлерами ФРГ В. Брандтом и Г. Шмидтом, а также встречи и поездки Председателя Президиума Верховного Совета СССР Н. В. Подгорного и Председателя Совета Министров СССР А. Н. Косыгина в ряд стран Запада и Востока.

Встречи и визиты парламентских делегаций (например, представителей палат или комиссий по иностранным делам Верховного Совета СССР) стали теперь также повседневными и важными формами переговоров по существенным проблемам международной политики.

Основательная подготовка к подобным встречам, тщательная отработка совместных итоговых документов и ощутимое влияние каждой из таких встреч на международное общественное мнение — все это в практике дипломатии социалистической системы и государств противоположной системы играет всевозрастающую роль и ста-

новится важным фактором развития и перестройки международных отношений.

Вместе с тем широкое развитие получили такие формы контактов и переговоров между социалистическими странами, как личные встречи в двустороннем и многостороннем порядке руководителей коммунистических и рабочих партий и председателей советов министров, как совещания на высшем уровне Политического Консультативного Комитета стран — участниц Варшавского Договора и членов Совета Экономической Взаимопомощи, а также периодические совещания (ежегодно) для обмена мнениями по наиболее важным международным вопросам руководителей партий.

В современной дипломатии становятся все более применимыми такие формы международных переговоров и выработки взаимоприемлемых решений, как совещания представителей правительств на основе принципа консенсуса (полного единогласия), наиболее ярко представленные Совещанием по безопасности и сотрудничеству в Европе, которое завершило свою длительную и важную работу в Хельсинки в 1975 году

Важнейшим условием правильного и успешного осуществления советской дипломатией задач ее внешней политики являлось и является руководство ею со стороны Коммунистической партии Советского Союза, ее Центрального Комитета, повседневно занимающегося важнейшими вопросами внешней политики.

В. И. Ленин придавал исключительное значение повседневному руководству ЦК партии советской внешней политикой и дипломатией. Он подчеркивал в 1923 году «Разве в Политбюро не обсуждаются с партийной точки зрения многие мелкие и крупные вопросы о «ходах» с нашей стороны в ответ на «ходы» заграничных держав, в предотвращение их, ну, скажем, хитрости, чтобы не выражаться менее прилично? Разве это гибкое соединение советского с партийным не является источником чрезвычайной силы в нашей политике?»⁷¹ Руководство Коммунистической партии всегда определяло и определяет правильное направление, содержание и лучшие методы советской дипломатии. Следуя ленинской традиции, КПСС на своих съездах и пленумах Центрального Комитета всегда определяла задачи внешней политики и диплома-

⁷¹ В. И. Ленин Полн собр соч. Т. 45, с. 399

тии Советского Союза, а Политбюро ЦК КПСС повседневно руководит внешнеполитическими мероприятиями и дипломатическими шагами, осуществляемыми Министерством иностранных дел СССР, обеспечивая успешное выполнение поставленных партией внешнеполитических задач Советского государства.

60-е и особенно 70-е годы были насыщены активной деятельностью Центрального Комитета КПСС, Президиума Верховного Совета СССР, Совета Министров СССР и лично Генерального секретаря ЦК КПСС Л. И. Брежнева по руководству внешней политикой СССР, по разработке крупных мировых проблем и развитию двусторонних и многосторонних отношений и переговоров с целью перестройки международных отношений и придания процессу разрядки и смягчения международной напряженности постоянного и необратимого характера.

Ни один серьезный внешнеполитический вопрос не проходит мимо самого внимательного обсуждения в Политбюро ЦК КПСС, а итоги важнейших переговоров, визитов и встреч регулярно и всесторонне обсуждаются в Политбюро ЦК КПСС, в Президиуме Верховного Совета и Совете Министров СССР. Публикуемые после таких обсуждений коммюнике и другие документы свидетельствуют о непрерывном движении вперед по пути укрепления мира и международного сотрудничества, по реализации намеченных планов коренной перестройки международных отношений и усилению борьбы против сил, препятствующих разрядке и пытающихся затормозить всю перестройку отношений в интересах прочного мира, равноправного сотрудничества и социального прогресса

Состоявшийся в апреле 1975 года Пленум ЦК КПСС, который обсудил доклад министра иностранных дел СССР А. А. Громыко «О международном положении и внешней политике Советского Союза», особо подчеркнул, что «борьба, которую наша партия и государство ведут вместе с другими социалистическими странами, со всеми демократическими миролюбивыми силами, способствовала оздоровлению международной обстановки. Империалистическая политика «холодной войны» терпит поражение. Утверждение принципов мирного сосуществования государств с различным социальным строем противостоит политике агрессии и диктата, служит важным стимулом сплочения миролюбивых сил, способствует участию в

процессе разрядки реалистически мыслящих кругов буржуазных государств».

Пленум ЦК КПСС признал, что «в настоящее время имеются необходимые объективные условия для справедливого и мирного урегулирования международных конфликтов». Был сделан важный вывод, что «ленинская внешняя политика КПСС верно служит делу мира и безопасности, интересам борьбы против агрессии и империализма». В основе этих успехов социалистической внешней политики лежат «крупные достижения Советского Союза, других стран социалистического содружества в области экономики и обороноспособности, прочное единство братских государств и согласованность их действий, последовательность и принципиальность в отстаивании дела мира, коренных интересов народов»⁷².

Руководство ЦК КПСС обеспечивает последовательное осуществление одобренного XXV съездом КПСС внешнеполитического курса и достижение успехов на этом, поддерживаемом всем советским народом пути.

§ 5. Дипломатия развивающихся государств Азии, Африки, Латинской Америки

Процесс распада колониальной системы империализма, создание большого числа независимых государств Азии, Африки и Латинской Америки, острая борьба за освобождение этих государств от самых разнообразных форм полуколониальной зависимости и включение их в международную борьбу за мир, против империалистической агрессии выдвигают дипломатию освободившихся независимых государств указанных трех континентов на одно из первых мест в политическом развитии мира.

Победа над фашизмом и разгром японского милитаризма имели огромное значение для подъема национально-освободительного движения и ускорения процесса ликвидации колониальной системы империализма. Если в 1939 году в колониальном мире проживало 700 млн. человек, то есть более $\frac{1}{3}$ населения Земли, то к 1974 году колониальное господство было ликвидировано в 83 бывших колониях и зависимых территориях и в колониях осталось проживать около 30 млн. человек, то есть около 1%.

⁷² «Правда», 17 апреля 1975 г.

Если до второй мировой войны число независимых государств Азии и Африки было в пределах одного десятка, то после войны это число выросло более чем в 6 раз, и в 1976 году развивающиеся государства составили более $\frac{2}{3}$ всех государств — членов ООН (108 из 145). Это, разумеется, не может не сказываться на влиянии этих государств на развитие международных отношений и в различных международных организациях.

Дипломатия развивающихся государств играет все возрастающую роль в деятельности Организации Объединенных Наций и других международных организаций. Существующее в ООН постоянное объединение (группа 77-ми) развивающихся государств является самой крупной группой.

Однако образование независимых государств явилось хотя и важнейшим, но только первым шагом в решении коренных задач национально-освободительной борьбы колониальных стран и народов. «Национально-освободительная революция, — говорится в Программе КПСС, — не кончается завоеванием политической независимости. Эта независимость будет шаткой и превратится в фикцию, если революция не приведет к глубоким изменениям в социальной и экономической жизни, не решит насущных задач национального возрождения»⁷³.

Для прочного успеха в решении этих коренных национальных задач важнейшее значение приобретают внешние связи освободившихся государств, их сотрудничество с другими государствами, могущими оказать им поддержку и помощь, избавление от внешнего вмешательства колониальных сил, обеспечение их территориальной целостности и мирных условий для экономического, социального и культурного развития. Вот почему внешнеполитическая деятельность молодых развивающихся государств, их дипломатия занимают важное место в современных международных отношениях.

Политика неприсоединения	С превращением социализма в решающую силу мирового развития, с ростом и успехами национально-освободительного движения и общим ослаблением сил империализма тенденция к установлению в развивающихся государствах самостоятельного курса внешней политики стала все бо-

⁷³ «Программа Коммунистической партии Советского Союза», с. 46

лее определяющей. Эта тенденция привела к установлению особого ее типа — политики неприсоединения

Для становления этой политики и формулирования ее основных направлений большое значение имели Бандунгская конференция 29 афро-азиатских стран 1955 года, I Конференция неприсоединившихся стран в Белграде в 1961 году с участием 25 стран и II Конференция в Каире в 1964 году с участием 46 государств Азии, Африки и Латинской Америки. Возрастающее значение имело дальнейшее развитие движения неприсоединения для всей антиимпериалистической, антиколониальной, антирасистской борьбы народов, о чем свидетельствовали III Конференция в 1970 году в Лусаке (Замбия) с участием 54 развивающихся стран, IV Конференция в 1973 году в Алжире, на которой присутствовали представители 75 неприсоединившихся стран, и 14 африканских освободительных движений, а также организации освобождения Палестины и патриотов Пуэрто-Рико, а также V Конференция в 1976 году в Коломбо, которая была наиболее представительной (84 неприсоединившиеся страны). Характерными чертами этой политики неприсоединения являются прежде всего борьба за укрепление мира, против колониализма, расизма и империализма с отказом от участия в агрессивных военных блоках, за мирное сосуществование государств различных социально-экономических систем, за решение спорных международных вопросов путем переговоров.

Поскольку национальная буржуазия, играющая немаловажную роль в большинстве развивающихся государств, не отличается последовательностью в своей политике и подвергается как внутренним, так и внешним влияниям, в том числе и колониальных сил, еще не целиком утративших свои позиции в этих странах, внешняя политика неприсоединения не всегда осуществляется последовательно. Политика многих развивающихся государств подвергается колебаниям, хотя общая миролюбивая и антиколониальная направленность ее сохраняет свою силу, несмотря на эти колебания. Это объясняется прежде всего тем, что перед освободившимися государствами объективно стоит задача укрепить свою независимость, разорвать старые путы колониальной зависимости и облегчить решение сложных внутренних проблем обеспечения экономической независимости, культурного и технического подъема, чего можно добиться только путем

мирного развития и антиколониальной, антиимпериалистической борьбы.

Поскольку страны социализма объективно также заинтересованы в мирном развитии, в ликвидации всех форм империалистического давления и в развитии свободных экономических связей на равноправной основе, создается благоприятная основа для дружественного сотрудничества развивающихся государств и стран социалистической системы. Советский Союз своей политикой издавна содействовал национально-освободительной борьбе порабожденных империализмом народов. Уже в первые годы существования Советского государства В. И. Ленин писал об этой благородной миссии социалистического пролетариата России следующее. «Не может быть никаких споров о том, что пролетариат передовых стран может и должен помочь отсталым трудящимся массам и что развитие отсталых стран может выйти из своей нынешней стадии, когда победоносный пролетариат советских республик протянет руку этим массам и сможет оказать им поддержку»⁷⁴. Если это имело важное значение в первые годы существования единственного тогда социалистического государства, то эта поддержка сыграла огромное значение, когда ее стали оказывать все государства социалистической системы и когда экономическая и оборонная мощь Советского Союза стала поистине гигантской. Вот почему всестороннее сотрудничество развивающихся государств Азии, Африки и Латинской Америки с Советским Союзом и с другими государствами социалистической системы, осуществляемое на равноправной основе, без какого-либо вмешательства во внутренние дела, без каких-либо корыстных интересов, стало важнейшим направлением внешней политики развивающихся государств. Благодаря такому сотрудничеству с социалистическими государствами развивающиеся государства получили возможность успешно противостоять нажиму и диктату империалистических государств и даже вырывать у них немаловажные экономические и политические уступки. Однако на внешнеполитическую линию развивающихся государств оказывают влияние и уровень развития их хозяйства, и географическое положение, и исторические связи, а также характер и объем иностранной помощи, их внутреннее положение и развитие классовой борьбы, соотношение классовых сил в стране.

⁷⁴ В. И. Ленин Полн. собр. соч. Т. 41, с. 245.

**Активное участие
в борьбе за мир
и безопасность
народов**

Для дипломатии развивающихся государств характерно в целом активное участие в борьбе за укрепление мира, за разоружение, за смягчение международной напряженности и проявление

инициативы в этих областях

Известно, что именно развивающиеся страны Азии, Африки и Латинской Америки были вместе с Советским Союзом и другими социалистическими государствами активными участниками борьбы против агрессивных действий империалистических государств против Египта, Сирии, Ирака в 1956—1958 годах. Они же неизменно выступали в ООН в поддержку предложений о прекращении испытаний ядерного оружия, о всеобщем и полном разоружении.

Развивающиеся государства Африки были инициаторами предложения о превращении Африки в безатомную зону, и благодаря их поддержке, а также поддержке развивающихся государств Азии, как и социалистических стран, это предложение было принято на XVI сессии Генеральной Ассамблеи ООН, несмотря на сопротивление западных держав. Инициатива Эфиопии привела к принятию Генеральной Ассамблеей (на XVIII сессии) решения о подготовке к созыву международной конференции для принятия конвенции об отказе от применения ядерного оружия.

После принятия на XV сессии Генеральной Ассамблеи ООН по инициативе Советского Союза исторической Декларации о предоставлении независимости колониальным странам и народам развивающиеся афро-азиатские страны приложили немало усилий для осуществления требований этой декларации и при поддержке социалистических государств добились принятия ряда важных решений, подрывающих позиции колониальных держав и облегчающих борьбу колониальных народов за их независимость. Благодаря их усилиям и настойчивости удалось узаконить на Генеральной Ассамблее ООН активную помощь национально-освободительным движениям со стороны государств и органов ООН, а также признать законной и правомерной борьбу народов, в том числе и вооруженную, за освобождение от колониальной зависимости.

Проведенная в мае 1963 года Конференция глав африканских независимых государств в Аддис-Абебе, при-

нявшая Хартию африканского единства и ряд важных решений в поддержку освободительной борьбы народов Африки, способствовала новому подъему национально-освободительного движения и повышению роли развивающихся государств и их дипломатии в общей борьбе за укрепление мира и ликвидацию колониализма во всех его формах

Состоявшаяся в сентябре 1973 года в Алжире IV Конференция неприсоединившихся стран, на которой присутствовало 75 стран — участниц движения неприсоединения, в своей декларации подчеркнула особую важность сплочения со всеми прогрессивными международными силами. Конференция приветствовала разрядку в отношениях между Востоком и Западом и в то же время признала закономерной конфронтацию народов с колониализмом, неоколониализмом, империализмом и сионизмом, призвав «усилить военную, политическую и материальную помощь освободительным движениям». В принятых Экономической декларации и Программе действий в интересах экономического сотрудничества были разработаны задачи и методы борьбы за ликвидацию отсталости, против неоколониалистской эксплуатации и за экономический прогресс развивающихся стран. Эта представительная Конференция неприсоединившихся стран имела, несомненно, крупное значение для дальнейшей ориентации борьбы развивающихся стран и укрепления ее единства на антиимпериалистической основе. Состоявшаяся в 1976 году в Коломбо V Конференция неприсоединившихся стран развила эти положения Алжирской конференции и стала крупным событием в антиимпериалистической, антиколониальной борьбе развивающихся стран, в их защите своих прав на равноправное экономическое развитие, на социальный прогресс.

Все будущее национально-освободительного движения в Азии, Африке и Латинской Америке тесно связано с укреплением сотрудничества между борющимися народами, мировым рабочим движением и государствами социалистической системы. Народы развивающихся стран все больше осознают, что без прочного союза с народами стран социализма, с мировым пролетариатом национально-освободительное движение не смогло бы одержать свои замечательные победы. Этот союз жизненно необходим и для укрепления завоеванной независимости, для успешной борьбы за экономическое раскрепощение.

Это целиком относится к внешней политике, к дипломатии развивающихся государств, призванным обеспечить их подлинную независимость, свободное экономическое и политическое развитие в условиях прочного мира и безопасности народов.

Говоря на XXV съезде КПСС об укреплении сотрудничества с освободившимися странами и о повышении их роли в мировом развитии, Л. И. Брежнев дал следующую оценку внешней политики этих стран и перспективам ее развития: «Заметно активизировалась внешняя политика развивающихся стран. Это проявляется по многим направлениям — в политической линии движения неприсоединения, в деятельности Организации африканского единства, различных экономических объединений, созданных развивающимися странами. Теперь уже ясно, что при нынешнем соотношении мировых классовых сил освободившиеся страны вполне могут противостоять империалистическому диктату, добиваться справедливых, то есть равноправных экономических отношений. Ясно и другое: вклад этих стран в общую борьбу за мир и безопасность народов, значительный уже сейчас, вполне может стать еще более весомым»⁷⁵.

⁷⁵ «Материалы XXV съезда КПСС», с. 13.

**ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ОРГАНЫ ВНЕШНИХ СНОШЕНИЙ.
ВЕДОМСТВО ИНОСТРАННЫХ ДЕЛ — ОСНОВНОЕ ЗВЕНО
ВНЕШНЕПОЛИТИЧЕСКОГО АППАРАТА ГОСУДАРСТВ**

**§ 1. Понятие государственных органов внешних сношений,
их виды и функции**

**Понятие и виды
органов внешних
сношений**

Дипломатия как деятельность по осуществлению внешней политики государства немыслима и непонятна без уяснения того, кто действует, какие органы государства и должностные лица осуществляют эту деятельность. То же самое надо сказать и в отношении дипломатической службы. Дипломатическая служба представляет собой служебную деятельность совершенно определенных государственных органов и должностных лиц.

Каковы же те государственные органы внешних сношений, деятельность которых носит дипломатический характер, каковы система органов внешних сношений, исторические типы и классовая сущность этих органов?

Государственные органы внешних сношений по месту их нахождения и деятельности можно разделить на две группы:

- 1) центральные органы внешних сношений государства;
- 2) зарубежные органы внешних сношений государства

Группа центральных (внутренних) органов внешних сношений государства, в свою очередь, распадается по характеру их функций и правовому основанию их существования еще на две группы:

а) органы общего политического руководства, установленные и определенные, как правило, конституциями государств; эти органы выполняют общеполитические функции;

б) органы специальных (экономических, отраслевых, ведомственных) связей государства с другими странами

Некоторые из этих органов учреждаются и действуют также на основе конституций государств (например, в СССР — Министерство внешней торговли, Государственный комитет по внешним экономическим связям и др.); другие — на основе иных нормативных актов государства, текущего законодательства, указов, правительственных постановлений или внутриведомственных распоряжений (например, международные отделы в Министерстве культуры СССР, Министерстве здравоохранения СССР и др.).

Взаимоотношения таких специализированных государственных органов внешних сношений с аналогичными или подобными органами других государств обычно регламентируются специальными международными соглашениями, конвенциями или установившимися в международном общении обычаями и традициями. Это международно-правовое регулирование международных связей подобных специализированных органов различных государств побудило некоторых авторов называть такие органы конвенционными в отличие от политических, конституционных.

Представляется, однако, что такое название для специализированных государственных органов внешних сношений едва ли оправдано, поскольку оно скорее подходит к международным организациям и их органам, которые действительно действуют на основе международных конвенций или других международных соглашений. В настоящей работе для таких государственных органов в отличие от политических органов внешних сношений принято название «специализированные органы внешних сношений», а в отличие от международных специализированных организаций — «государственные специализированные органы внешних сношений».

Деятельность органов внешних сношений первой группы имеет дипломатическую природу. Деятельность органов внешних сношений второй группы не носит дипломатического характера, и служба в этих органах не является в своей основе дипломатической службой, деятельность таких органов имеет специализированное направление, определяемое профессиональным характером того или иного органа, от которого эта деятельность исходит, например деятельность органов при ведомствах связи, почты и телеграфа и пр.

**Центральные
органы внешних
сношений**

К центральным конституционным политическим органам и должностным лицам внешних сношений относятся:

высшие законодательные органы власти, обычно избираемые населением страны;
глава государства — единоличный или коллегиальный;
правительство, и в первую очередь глава правительства,

министр иностранных дел и центральный аппарат министерства иностранных дел.

Во всех государствах с республиканской формой правления высшим государственным органом как в области внутренней, так и в области внешней политики и внешних сношений являются высшие законодательные органы власти. В современных республиканских буржуазных государствах эти органы внешних сношений являются высшими в области внешних сношений лишь формально. Практически вся власть в осуществлении внешней политики узурпируется исполнительными органами государственной власти (президентом и правительством).

Осуществление определенных функций в области внешних сношений законодательными органами власти восходит еще к древним рабовладельческим государствам. Так, решение вопроса о войне и мире, ведение переговоров с иностранными государствами и окончательное суждение по вопросам этих переговоров, назначение дипломатических миссий и послов в иностранные государства и т. п. в Древнем Риме входило в функции римского Сената. В период средневековья в тех государствах, в которых существовала республиканская форма правления (что было исключением), основные вопросы внешних сношений входили в функции представительных законодательных органов власти. Известно, что в условиях средневековья государствами с республиканской формой правления были некоторые города, например в Италии — Генуя, Венеция и др. Эти итальянские города вели оживленную дипломатию, причем первый известный профессиональный дипломат и теоретик дипломатии феодального типа — Макиавелли — был выходцем именно из такого города-республики.

Однако в период феодализма осуществление высших функций в области внешних сношений представительными государственными органами — явление нетипичное,

поскольку типичной формой феодального государства была монархия. При монархической форме правления также имелось некоторое подобие представительных органов, формируемых из представителей либо только дворянской знати, либо также и из представителей нарождавшейся буржуазии (центральной социальной силы так называемого третьего сословия). Но эти представительные органы носили сугубо консультативный характер и ни к чему не обязывали монарха. Короли Испании, Франции и других феодальных государств обычно созывали эти органы в тех случаях, когда необходимо было устанавливать новые или увеличивать старые налоги, необходимые для ведения войн. Именно такую роль при испанских королях играли испанские Кортесы; при французском — Генеральные Штаты и т. д.

С приходом буржуазии к власти в большинстве европейских государств устанавливалась республиканская форма правления, а с нею в конституциях, как бы в противовес монархизму, особенно его крайнему проявлению — абсолютизму, представительные выборные органы государственной власти провозглашались высшими органами как в области внутренней политики, так и во внешних сношениях государств. На первых порах, особенно в условиях буржуазных революций, парламенты, будучи органами борьбы буржуазии против феодализма, действительно играли важную практическую роль во всей политической жизни, в том числе и во внешних сношениях с иностранными государствами. Однако впоследствии, когда буржуазия утвердилась у власти, когда весь исполнительный и судебный аппарат стал таким же выразителем интересов буржуазии, как раньше парламент, а в парламент по мере развития рабочего движения стали проходить представители рабочего класса, представительные законодательные органы были низведены до уровня второстепенных органов и основные функции внешних сношений утвердились за исполнительной властью. Формально, однако, в конституционном порядке парламенты все же по-прежнему рассматриваются как высшие органы и при решении основных вопросов внешней политики и внешних сношений. В условиях империализма, и особенно в период общего кризиса капитализма, в результате так называемого делегированного законодательства, проведения различий между договорами и соглашениями, требующими ратификации, и так называемыми исполн

тельными или административными международными соглашениями роль парламентов в области внешних сношений все более падает. Об этом процессе снижения роли парламента довольно откровенно говорят многие буржуазные исследователи и публицисты « Мы живем, — отмечала западногерманская газета «Нюрнбергер нахрихтен», — не в демократии старого стиля, а при своего рода режиме директории, где парламент лишь время от времени играет роль хора в античной трагедии, оттеняя ход действия то громким, то тихим рокотанием »¹.

Различные комиссии или комитеты по иностранным делам, которые юридически считаются органами парламентов, оказываются в действительности органами, которые скорее отстаивают предложения исполнительной власти, чем осуществляют контроль парламента за правительственными органами. Это достигается обычно путем определенного классового и персонального подбора депутатов, которые входят в соответствующие парламентские комиссии и комитеты по иностранным делам.

Тем не менее конституционно парламенты во всех современных капиталистических государствах с республиканской формой правления являются высшими органами внешних сношений, в функции которых входит решение таких кардинальных вопросов внешних сношений, как вопросы войны и мира, а в ряде стран — даже утверждение послов, направляемых в иностранные государства (например, в США эти функции выполняет сенат).

В 70-е годы в связи с острой борьбой между исполнительной властью (президентом и правительством) и конгрессом в США по вопросам внешней политики, поскольку война во Вьетнаме и всей Юго-Восточной Азии, развязанная в 60-х годах, вызвала широкое недовольство в американском народе, возникла необходимость в повышении роли представительных учреждений США — сената и палаты представителей и в некотором ограничении прав президента и правительства во внешнеполитических акциях, особенно в области применения вооруженных сил за границей. Это достигнуто принятием ряда законов, ставящих действия президента и правительства США в определенные рамки и в зависимость от прямых решений конгресса США по данным вопросам.

В государствах с монархической формой правления

¹ «Nürnberg Nachrichten», 17. Nov. 1959.

высшим государственным органом внешних сношений формально является монарх — король, император. В так называемых конституционных монархиях его власть формально ограничивается парламентом, что означает в современных условиях ограничение в пользу исполнительных, правительственных органов.

Совершенно иное место занимают и имеют значение представительные высшие законодательные органы власти в социалистических странах. Здесь избираемые народом высшие законодательные органы государственной власти являются фактическими и полновластными органами в области определения внешнеполитического курса страны; они решают вопросы войны и мира; заслушивают отчеты правительства о внешнеполитической деятельности и после обсуждения принимают специальные постановления, в которых дается оценка деятельности правительства в области внешних сношений и всей проводимой правительством внешней политики. Они ратифицируют международные договоры. Роль высших законодательных органов власти в области внешних сношений социалистического государства, например в СССР, проявляется также в непосредственных обращениях к парламентам других стран по вопросам внешней политики.

Вторым центральным органом внешних сношений государства является глава государства — единоличный или коллегиальный. Главой государства с республиканской формой правления является обычно президент (в эксплуататорских государствах с монархической формой правления, как отмечалось, монарх является и главой государства, и высшим органом внешних сношений).

С точки зрения осуществления внешних сношений, повседневного представительства государства в международных отношениях и повседневного руководства всеми внешними сношениями глава государства является высшим органом внешних сношений. Это и понятно. Во-первых, осуществление внешних сношений — это уже область исполнительных органов государственной власти. Во-вторых, повседневное представительство государства в международных отношениях и руководство международными отношениями и внешней политикой данного государства не могут осуществляться парламентскими органами в силу сессионного характера деятельности этих органов; внешние же сношения государства протекают повседневно, а не сессионно. Президиум Верховного Совета СССР

во главе с его Председателем, действующий как коллегиальный глава государства, повседневно, между сессиями Верховного Совета осуществляет и законодательную власть, и представительство во внешних сношениях одновременно, являясь между сессиями высшим органом государственной власти СССР. Осуществляя важнейшие представительные функции государства в международных отношениях, глава государства даже в тех случаях, когда его права буквально и не зафиксированы в конституции государства, может иметь непосредственные сношения с другими государствами, поддерживать контакт с главами других государств по вопросам внешней политики и оформлять договоренность по внешнеполитическим вопросам. Важнейшие договоры, внешнеполитические акты и заявления скрепляются подписью главы государства. В большинстве конституций государств это оформлено в соответствующих статьях.

Конкретный объем деятельности и ответственности главы государства в области внешней политики определяется конституцией

Глава правительства также представляет государство и его правительство во внешних сношениях в рамках своих полномочий и ведет повседневную оперативную деятельность в этой области. Глава правительства может без каких-либо особых полномочий принимать участие в заседаниях Генеральной Ассамблеи ООН и других международных организаций. Достаточно было бы присутствия главы правительства, чтобы он мог принять участие в заседаниях на основании своих полномочий как главы правительства

Министр иностранных дел, являющийся по своим полномочиям и функциям повседневным руководителем ведомства внешних сношений каждого государства, осуществляет сношения с другими государствами также без специальных на каждый случай полномочий. Министр иностранных дел может без особых полномочий представлять свое государство и правительство на заседаниях Генеральной Ассамблеи, Совета Безопасности ООН и т. д.

Таким образом, глава государства, глава правительства и министр иностранных дел выполняют функции в области внешних сношений без особых на то полномочий. При этом они пользуются при выездах за границу всеми общепризнанными правами и дипломатическими приви-

легиями, в частности личной неприкосновенностью, неподсудностью, правом шифрованной переписки, и некоторыми почетными привилегиями, например правом подъема флага представляемого ими государства на их машинах, на здании резиденции, где они останавливаются, и т. д.

Повседневную оперативную деятельность по осуществлению внешних сношений государства осуществляет ведомство иностранных дел. К группе центральных органов относится центральный аппарат этого ведомства. Однако ведомство иностранных дел, возглавляемое министром иностранных дел, осуществляет также руководство и зарубежными дипломатическими представительствами данного государства.

Кратко отметим еще некоторые центральные органы внешних сношений, выполняющие не политические, а специализированные функции. К этой группе органов относятся органы технических и культурных связей с различными странами, действующие не на основе конституции, а на основе межправительственных или международных соглашений, конвенций и т. д. Такие органы учреждаются при ряде ведомств и министерств, которые по сути своей деятельности неизбежно связаны с международными отношениями, имеют международные связи, например министерство связи, почт и телеграфа. Это ведомство всегда осуществляло повседневную связь с заграницей, ибо, поскольку существует международная почтовая связь, международная телеграфная связь, радиосвязь и т. д., без установления контакта с другими государствами в этих областях невозможно нормальное функционирование такого ведомства. Поэтому ведомства такого характера имели и имеют, как правило, отделы международных отношений во всех государствах, имеют специальных должностных лиц, знакомых с международными связями, владеющих иностранными языками и поддерживающих контакты с аналогичными ведомствами других стран. То же относится и к авиасвязи, особенно развитой в настоящее время.

В последние десятилетия в связи с общим расширением международных связей в области культуры, науки, техники в ряде государств, особенно крупных, стали создаваться различные государственные органы, осуществляющие внешние сношения в этих областях в соответствии с международными конвенциями и двусторонними соглашениями между государствами. В СССР и многих

других социалистических странах имеются как специальные государственные органы, осуществляющие внешние функции (например, государственные комитеты по культурным и экономическим связям с заграницей), так и отделы внешних сношений во многих ведомствах.

Таковы те центральные органы внешних сношений, которые существуют в различных государствах в настоящее время и которые, разумеется, не одинаковы по степени своего развития и национальным особенностям в различных государствах.

**Центральный
аппарат
ведомства
и иностранных дел**

Министерство иностранных дел является основным звеном, непосредственно осуществляющим внешнюю политику государства. Министерство иностранных дел повседневно представляет правительство и государство за границей во внешних сношениях и в центре страны, то есть в своих отношениях с послами, представителями иностранных государств, которые либо аккредитуются в данной стране, либо прибывают в страну по тому или иному поводу.

Министерство иностранных дел ведет оперативную деятельность по осуществлению внешней политики государства. Оно систематически подготавливает информацию для правительства по вопросам внешней политики, предложения правительству и реализует принятые решения в этой области. В ряде стран министерство иностранных дел ведет систематическое наблюдение за деятельностью всех ведомств, которые в своей работе соприкасаются с вопросами внешней политики и сношений с иностранными государствами, и оказывает этим ведомствам помощь в осуществлении задач, возложенных на них правительством.

Министерство иностранных дел повседневно руководит дипломатическими представителями за границей, как постоянными, так и временными, ведет подготовку внешнеполитических кадров, влияет на деятельность печати и средств внешней пропаганды по вопросам внешней политики, руководит, как правило, разработкой архивных материалов в области внешней политики и изданием официальных документов по вопросам внешней политики.

В соответствии с этими общими задачами и характером всей работы центрального аппарата строится и структура этого аппарата

Обратимся теперь ко второй группе государственных органов внешних сношений — к зарубежным органам. Их можно подразделить на две категории:

постоянные и временные органы.

Постоянные органы — это те органы, которые изо дня в день ведут работу за границей, представляя интересы своего государства. Речь идет о посольствах и миссиях, о представительствах в международных организациях и т. п. Временные органы — это различные делегации, отдельные представители, посылаемые за границу, а также так называемые наблюдатели на международных конференциях, съездах, в международных комиссиях, наконец, отдельные представители на государственных юбилеях, коронациях и т. п. Иногда, когда специальный представитель в таких случаях не посылается, тот посол, который постоянно находится в стране пребывания, уполномочивается присутствовать на церемонии в качестве чрезвычайного посла.

Постоянные зарубежные органы внешних сношений по характеру своей деятельности, по функциям, которые они выполняют, могут быть дипломатическими органами, например посольства, миссии, представительства при Организации Объединенных Наций. Эти постоянные органы носят политический характер и выполняют политические функции, пользуются всеми правами дипломатических представительств. В отличие от них не считаются дипломатическими представительствами консульства. Международно-правовое положение консульств близко к международно-правовому статусу дипломатических представительств, но не идентично ему.

Представительства на различных технических или специализированных, отраслевых выставках и конгрессах тоже не носят дипломатического характера; члены этих представительств не имеют дипломатического паспорта, а выезжают с общегражданскими или служебными паспортами. Такие представительства могут носить как постоянный, так и временный характер.

Таким образом, по функциям среди зарубежных государственных органов внешних сношений различаются дипломатические и недипломатические органы. Но марксистско-ленинский анализ не позволяет ставить точку лишь на таком определении понятий, видов и функций тех или иных государственных органов внешних сноше-

ний. Это был бы чисто формальный подход. И в самом деле, ведь в действительной жизни за всеми этими органами внешних сношений стоят живые люди, определенные социальные слои населения, определенные классы общества, а за классами — целые социальные системы и их исторические типы. Во всех вышерассмотренных органах внешних сношений всегда надо видеть государственные средства осуществления совершенно определенных интересов определенных социальных групп людей — классов.

Под этим углом зрения следует рассматривать и основные типы государственных органов внешних сношений — социалистических государств, крупнейших капиталистических государств и некоторых независимых государств Азии, Африки и Латинской Америки.

§ 2. Органы внешних сношений СССР. Центральный аппарат Министерства иностраннных дел СССР

Социалистическое государство и его органы внешних сношений представляют собой исторически новый тип государственных органов. Государство в условиях социализма — это уже не государство в обычном, привычном для истории прошлого значении слова. Это — не власть, стоящая над большинством населения страны и противостоящая ему. В условиях социализма государство не стоит над населением и не противостоит ему, а находится в руках самого населения. Об этом говорят как избирательная система Советского государства и других социалистических стран, состав и деятельность всех органов государственной власти в СССР и в других социалистических государствах, так и интересы, которые выражают и отстаивают эти государства. В СССР действует всеобщее, прямое и равное избирательное право при тайном голосовании. Отсутствуют какие-либо цензы и ограничения избирательных прав граждан: все граждане СССР, достигшие 18-летнего возраста, имеют право избирать своих представителей во все органы государственной власти СССР, а граждане, достигшие 21 года, могут избираться во все выборные государственные органы.

Единственными органами государственной власти в

СССР являются Советы депутатов трудящихся. Уже сам состав этих органов говорит о подлинно народном характере государственной власти. Все депутаты в этих органах власти — трудящиеся. В 1974 году в местных Советах насчитывалось свыше 2 млн. депутатов. Кроме того, в тесном контакте с депутатами работают еще свыше 3,5 млн. трудящихся, составляющих актив избирателей, работающих в различных комиссиях Советов. Естественно, что при такой народной организации государственной власти в условиях социализма и высший орган государственной власти, осуществляющий важнейшие функции внешних сношений, должен быть подлинно народным. Таким высшим органом государственной власти и высшим контролирующим всю внешнюю политику органом внешних сношений в Советском Союзе является Верховный Совет СССР. О его подлинно народной социальной сущности можно судить по следующим данным. В Верховном Совете СССР текущего созыва больше половины депутатов являются рабочими и крестьянами или начали свою трудовую деятельность в качестве рабочих или крестьян 32,8% депутатов — рабочие, 17,9% — колхозники, остальные — представители народной интеллигенции, массовых общественных организаций трудящихся. В Верховном Совете представлено свыше 50 народов и народностей нашей страны.

Ясно, что такой парламент может выражать лишь интересы трудящихся, интересы народа, которым чужды какие-либо агрессивные намерения. Поэтому государственная власть в СССР заинтересована в мире и стремится к миру так же искренне, как и все трудовое население Советской страны.

Народный характер по социальному составу имеют и все другие органы внешних сношений Советского Союза — Правительство, утверждаемое Верховным Советом СССР и подотчетное ему, Министерство иностранных дел, комплектуемое кадрами из двух трудящихся классов — рабочих и колхозного крестьянства, а также из трудовой народной интеллигенции. Каких-либо эксплуататорских классов и враждебных трудящимся социальных групп нет в составе населения социалистического общества. Поэтому и иных кадров, кроме как из числа трудящихся, нет ни в одном органе внешних сношений социалистического государства. Такая социальная природа и кадровый состав органов внешних сношений обеспечива-

ют подлинно народный и мирный характер внешней политики и дипломатии стран социализма.

Высшие органы
внешних сношений
Союза ССР
и союзных
республик

В основном государственно-правовом акте Советского государства — в Конституции Союза Советских Социалистических Республик, в гл. II «Государственное устройство», указан круг вопросов, относящихся к ведению Союза Советских Социалистических Республик из области внешних сношений. В ст. 14 Конституции говорится: «Ведению Союза Советских Социалистических Республик в лице его высших органов государственной власти и органов государственного управления подлежат:

а) представительство СССР в международных сношениях, заключение, ратификация и денонсация договоров СССР с другими государствами, установление общего порядка во взаимоотношениях союзных республик с иностранными государствами;

б) вопросы войны и мира;

з) [...] внешняя торговля на основе государственной монополии;

ц) [...] законодательство о союзном гражданстве; законодательство о правах иностранцев...»

Таковы те пункты ст. 14 Конституции, которые имеют отношение к вопросам внешних сношений и определяют компетенцию высших органов государственной власти и органов государственного управления Союза ССР.

В ст. 15 Конституции говорится: «Суверенитет союзных республик ограничен лишь в пределах, указанных в статье 14 Конституции СССР. Вне этих пределов каждая Союзная республика осуществляет государственную власть самостоятельно. СССР охраняет суверенные права союзных республик».

Таким образом, Конституция несколько ограничивает суверенитет союзных республик в пределах, указанных в ст. 14. Вне этих пределов союзные республики осуществляют государственную власть самостоятельно. Вместе с тем ст. 18 а той же гл. II Конституции указывает конкретно, какие вопросы внешних сношений относятся к компетенции союзной республики. «Каждая Союзная республика имеет право вступать в непосредственные сношения с иностранными государствами, заключать с ними соглашения и обмениваться дипломатическими и консульскими представителями». В гл. IV, ст. 60 д, Конститу-

ции указывается, что Верховный Совет союзной республики «устанавливает представительство Союзной республики в международных сношениях».

Таким образом, Верховный Совет союзной республики определяет лиц, назначаемых в качестве представителей той или иной республики в ту или иную международную организацию, или, если будут установлены прямые отношения этой республики с каким-нибудь государством, определяет лиц, назначаемых полномочными представителями.

В настоящее время две союзные республики — Украинская ССР и Белорусская ССР вместе с Союзом Советских Социалистических Республик участвуют в Организации Объединенных Наций. Они пользуются одинаковыми правами со всеми другими государствами. Во всех союзных республиках имеются министерства иностранных дел, и каждое министерство имеет возможность сноситься с другими государствами на основе права, предоставленного ему Конституцией, и в рамках, определенных ею. Иногда правительства союзных республик по отдельным вопросам обращаются к иностранным правительствам. Союзные республики осуществляют также культурные связи с иностранными государствами. В частности, во время Бандунгской конференции среднеазиатские советские республики обращались к конференции со специальными заявлениями.

Далее, в гл. III Конституции СССР говорится о высших органах государственной власти Союза ССР и о правах этих высших органов. Статья 31 этой главы указывает: «Верховный Совет СССР осуществляет все права, присвоенные Союзу Советских Социалистических Республик согласно статье 14 Конституции, поскольку они не входят, в силу Конституции, в компетенцию подотчетных Верховному Совету СССР органов СССР. Президиум Верховного Совета СССР, Совета Министров СССР и Министерств СССР». Таким образом, Верховный Совет СССР и подотчетные ему органы СССР осуществляют те функции, которые сформулированы в перечисленных выше пунктах ст. 14 Конституции.

Статья 49, п. н, гл. III Конституции говорит, что Президиум Верховного Совета в период между сессиями Верховного Совета СССР объявляет состояние войны в случае военного нападения на СССР или в случае необходимости выполнения международных договорных обя-

зательств по взаимной обороне от агрессии; «п) ратифицирует и денонсирует международные договоры СССР; р) назначает и отзывает полномочных представителей СССР в иностранных государствах; с) принимает верительные и отзывные грамоты аккредитованных при нем дипломатических представителей иностранных государств».

Такова конкретизация того, что делает Президиум Верховного Совета СССР в области внешних сношений. В соответствии с этими положениями Конституции Президиум Верховного Совета, Комиссии по иностранным делам Совета Союза и Совета Национальностей, как и обе эти палаты высшего органа Советского государства, рассматривают важнейшие внешнеполитические вопросы и вносят на утверждение сессий Верховного Совета решения, определяющие внешнеполитический курс Советского государства. Так, например, Договор о запрещении испытаний ядерного оружия в атмосфере, в космическом пространстве и под водой, заключенный между СССР, США и Англией 5 августа 1963 г. в Москве, был ратифицирован после рассмотрения этого вопроса в Комиссиях по иностранным делам Президиумом Верховного Совета СССР, и эта ратификация была утверждена на сессии Верховного Совета СССР в декабре 1963 года.

Глава V Конституции устанавливает права и обязанности высшего органа государственного управления Союза Советских Социалистических Республик — Совета Министров СССР. В ст. 68 указывается, что Совет Министров СССР осуществляет общее руководство в области сношений с иностранными государствами.

Таковы основные положения Конституции СССР, говорящие об органах внешних сношений Советского Союза. На основе этих положений Конституции Президиум Верховного Совета СССР назначает министра иностранных дел с последующим утверждением этого назначения Верховным Советом СССР.

Центральный
аппарат
Министерства
иностранн
дел СССР

Министерство иностранных дел СССР осуществляет повседневное руководство проведением внешней политики Советского Союза, докладывая ЦК КПСС и Совету Министров СССР о вопросах внешней политики и получая от ЦК КПСС и Совета Министров СССР соответствующие указания. В соответствии с ленинским положением о соединении в

работе министерства партийного начала с советским этот принцип последовательно осуществляется в подборе кадров, структуре, в содержании и стиле работы министерства, что является важнейшей принципиальной особенностью этого ведомства.

Главная задача МИД СССР и основное содержание его деятельности — защита прав и интересов СССР в области международных отношений. Министерство осуществляет дипломатические и консульские сношения с иностранными государствами, с международными неправительственными организациями, руководит работой дипломатических и консульских представительств и представительств СССР при международных организациях. МИД СССР проводит переговоры от имени СССР с иностранными государствами, участвует в международных совещаниях и конференциях, заключает международные договоры и соглашения и наблюдает за выполнением советских обязательств по этим договорам и соглашениям и за осуществлением вытекающих из них прав Советского государства.

Министерство следит за осуществлением законодательства СССР, относящегося к внешним сношениям, и оказывает содействие другим ведомствам в выполнении ими функций в области внешних сношений, возложенных на них законодательством и поручениями правительства.

МИД СССР повседневно представляет Советское правительство за рубежом, ведет подготовку и практически осуществляет официальные визиты советских партийно-правительственных и правительственных делегаций, руководителей КПСС и Советского правительства в зарубежные страны и визиты на высшем уровне, а также министров иностранных дел в Советский Союз, проводит различные протокольные мероприятия в СССР, ведет повседневную работу с дипломатическим корпусом, иностранными корреспондентами, дает официальные публикации по внешнеполитическим вопросам и т. д.

Изучение международного положения, внешней и внутренней политики иностранных государств, международных организаций и движений, своевременная информация ЦК КПСС и Советского правительства о всех заслуживающих внимания международных событиях, внесение соответствующих предложений о необходимых шагах в интересах укрепления мира, сотрудничества между государствами и борьбы с агрессивными действиями империа-

листических сил являются важной повседневной функцией МИД СССР.

МИД СССР, как общесоюзное министерство, согласно Конституции, руководит в рамках его компетенции работой министерств союзных республик по вопросам общего порядка их взаимоотношений с иностранными государствами и оказывает им помощь и содействие в их работе.

Центральный аппарат Министерства иностранных дел СССР строится по общепринятой в большинстве стран структуре. Он состоит из следующих основных звеньев:

министр, первый заместитель министра, заместители министра и члены коллегии — руководство министерства; послы по особым поручениям, советники при министре; генеральный секретариат; оперативные дипломатические отделы, оперативные недипломатические отделы; административно-хозяйственные отделы

Кратко охарактеризуем теперь каждое из этих основных звеньев центрального аппарата Министерства иностранных дел СССР.

Министр иностранных дел, его заместители, а также коллегия образуют руководство (руководящий аппарат) Министерства иностранных дел СССР. Министр иностранных дел СССР точно так же, как другие члены Правительства, утверждается Верховным Советом СССР при образовании Совета Министров СССР, а в период между сессиями назначается и освобождается от должности по представлению Председателя Совета Министров Президиумом Верховного Совета с последующим внесением Указа Президиума на утверждение Верховного Совета СССР. Коллегия назначается Советом Министров СССР. В ее состав входят министр, заместители министра и несколько членов коллегии. Министр единолично отвечает за руководство министерством. Коллегия является совещательным органом при министре.

Важнейшим звеном центрального аппарата с точки зрения повседневного оперативного дипломатического руководства являются оперативные дипломатические отделы. По характеру деятельности отделов принято общеизвестное деление на территориальные и функциональные оперативные дипломатические отделы. Территориальные отделы ведают вопросами внешних сношений с определенной группой стран. Группы стран образуются, как правило, по региональному признаку. Таковы, например, европейские отделы, отделы США и Латинской Америки, от-

дела стран Ближнего и Среднего Востока, отделы Юго-Восточной и Южной Азии, Африки, дальневосточные и др.

Деление среди функциональных отделов центрального аппарата — также общепринятое в большинстве стран. К таким отделам относятся: консульское управление, протокольный отдел, договорно-правовой отдел, отдел печати, отделы международных организаций и международных экономических организаций, отдел культурных связей с зарубежными странами, управление по планированию внешнеполитических мероприятий, управление по общим международным вопросам.

О деятельности функциональных отделов можно судить по примеру таких отделов, как договорно-правовой отдел и протокольный отдел.

Договорно-правовой отдел оформляет все договоры и соглашения: работает над текстами договоров, следит, чтобы в договорах и соглашениях не оказалось ничего такого, что ущемляло бы права СССР, и, с другой стороны, чтобы заключаемые договоры и соглашения не противоречили основным положениям международного права. Для этого требуется большая предварительная работа по юридической проверке и сверке договоров. Кроме того, поскольку договоры являются важными международными документами, большое значение в тексте договора приобретает каждая буква, каждая запятая, ибо не на месте поставленная запятая меняет иногда смысл договора.

В ведении договорно-правового отдела находятся также все вопросы, касающиеся территорий, границ между государствами. В результате большой и сложной работы, которая нередко длится годами, уточняются, демаркируются или редемаркируются те или иные границы с соседними государствами, составляются точные карты, устанавливаются пограничные столбы и производится в случае необходимости передача и прием отдельных территорий соответственно установленным границам. Все документы, касающиеся уточнения границ, все карты хранятся в договорно-правовом отделе МИД.

Договорно-правовой отдел участвует также в подготовке и рассмотрении нот, заявлений и других дипломатических документов, затрагивающих международно-правовые вопросы. Он консультирует оперативно-дипломатические отделы по правовым вопросам и участвует в

подготовке и проведении международных совещаний, конференций, встреч. Место и роль договорно-правового отдела МИД непрерывно повышается, поскольку развитие международных отношений требует все более основательного международно-правового обоснования. Разработка международно-правовых норм отношений между государствами в новых условиях послевоенного периода, юридическое обоснование таких международных понятий, как агрессия, выработка международных конвенций, таких, например, как Конвенция о дипломатических сношениях, Конвенция о морском праве и многие другие, составляют важную область работы договорно-правовых отделов министерств и являются неотъемлемой частью их работы.

Протокольный отдел МИД является политическим инструментом дипломатии, поскольку через этот отдел послы и другие иностранные представители устанавливают свои первые контакты со страной пребывания и получают первое ознакомление с основами ее политики. Через протокольный отдел руководство МИД имеет возможность нюансировать отношения с каждой страной в простой и приемлемой дипломатической форме. Первой заботой протокольного отдела является встреча и устройство новых послов и оказание им содействия в организации работы посольства. До вручения послом верительных грамот все его сношения с Министерством иностранных дел и другими официальными учреждениями осуществляются исключительно через протокольный отдел МИД СССР.

Прибывший посол наносит первый визит заведующему протокольным отделом МИД и узнает у него установленный порядок вручения верительных грамот. Затем он наносит визит министру иностранных дел или его первому заместителю, чтобы представиться и передать ему копию своих верительных грамот, а также текст речи, которую он намерен произнести при вручении верительных грамот.

В Советском Союзе, как и в большинстве стран мира, установлен порядок, по которому в определенно назначенный для вручения верительных грамот день за послом приезжает машина, выделенная от имени главы государства, и заведующий протокольным отделом МИД сопровождает посла в резиденцию главы государства, где происходит церемония вручения верительных грамот. Послы являются в большинстве случаев либо в установленной для них форме с орденами, либо во фраке или в нацио-

нальном костюме. Их сопровождают основные дипломатические сотрудники посольства — советники, секретари, военные атташе, обычно в темных костюмах, а военные — в парадных формах.

У входа в резиденцию главы государства (в СССР — в Кремле) посла встречает комендант здания. Затем заведующий протокольным отделом сопровождает посла до зала, где происходит церемония. В аванзале заведующий протокольным отделом представляет присутствующих там сотрудников аппарата Президиума Верховного Совета СССР. В зале посла представляет Председателю Президиума Верховного Совета СССР (или его заместителю) заведующий протокольным отделом МИД. Затем посол произносит речь и вручает верительные грамоты главе государства. Председатель Президиума Верховного Совета произносит ответную речь и знакомится с присутствующими дипломатическими сотрудниками посольства, которых ему представляет посол. При всей этой церемонии обычно присутствуют секретарь Президиума Верховного Совета СССР и заместитель министра иностранных дел. По окончании церемонии Председатель Президиума Верховного Совета СССР приглашает посла для краткой беседы общего характера, на которой обычно присутствуют секретарь Президиума Верховного Совета и заместитель министра иностранных дел.

Акт вручения верительных грамот считается актом вступления посла в исполнение своих обязанностей. Посол наносит визиты министру иностранных дел, его заместителям и заведующим основными отделами, а также другим министрам и официальным лицам в соответствии с установленными в СССР протокольными правилами. Он также наносит визиты всем послам стран, с которыми его страна имеет дипломатические отношения, начиная со старшины (дуайена) дипломатического корпуса.

Протокольный отдел МИД является постоянным звеном связи посольства с министром иностранных дел по всем организационным вопросам и посредником в сношениях посольства с государственными учреждениями и общественными организациями страны пребывания. Протокольный отдел оказывает посольствам (миссиям) содействие в организации дипломатических приемов, экскурсий в исторические места, в музеи, поездок в различные города страны, в организации отдыха и развлечений для членов дипломатического корпуса. С протокольным отделом

они обычно советуются о тех или иных мероприятиях посольства, чтобы избежать нарушения существующих в стране протокольных правил и облегчить организацию этих мероприятий.

Протокольный отдел МИД выдает всем членам дипломатического корпуса специальные дипломатические карточки, которые служат основным документом, удостоверяющим личность дипломата и обеспечивающим его дипломатические привилегии. Весь дипломатический персонал посольства регистрируется в протокольном отделе, который периодически издает списки дипломатического корпуса с включением в них всего состава каждого посольства для сведения всех посольств.

Протокольный отдел МИД организует для дипломатического корпуса различные приемы, просмотры кинофильмов, посещение торжественных заседаний, экскурсии для ознакомления с теми или иными достопримечательностями столицы или страны и через дуайена дипломатического корпуса информирует о важных постановлениях правительства, относящихся к дипломатическому корпусу.

В СССР, как и в других странах, существует определенный порядок передвижения членов дипломатического корпуса по территории страны. При этом соблюдается, как правило, условие взаимности при установлении некоторых ограничений в посещении отдельных пунктов территории, включая и порядок заблаговременного извещения о выезде за пределы столицы. С 5 апреля 1974 г. Правительство СССР установило новый порядок передвижения дипломатического корпуса, согласно которому главы дипломатических представительств и члены их семей могут посещать любым видом транспорта открытые города и районы СССР без какого-либо уведомления протокольного отдела МИД СССР. Сотрудники иностранных представительств при поездках любым видом транспорта в города и населенные пункты, расположенные на трассах, открытых для передвижения иностранных автотуристов, уведомляют письменно протокольный отдел МИД СССР за 24 часа до начала поездки.

Протокольный отдел следит вместе с тем за соблюдением привилегий членов дипломатического корпуса, которые являются общепризнанными, согласно международному праву. Это — личная неприкосновенность (иммунитет) и неприкосновенность помещений и имущества дипломатического представительства, изъятие членов ди-

пломатического корпуса из-под уголовной, гражданской и административной юрисдикции страны пребывания, налоговые и таможенные льготы, право шифрованной переписки со своим правительством, право пользования не подлежащей контролю дипломатической почтой, право поднятия флага над резиденцией и на средствах транспорта и некоторые церемониальные привилегии в зависимости от ранга дипломата.

Протокольный отдел МИД организует также соответствующие церемонии в связи с прибытием в страну глав иностранных государств, глав правительств, министров иностранных дел, специальных правительственных делегаций и др. В каждой стране существуют свои протокольные правила и обычаи на этот счет. При встречах глав государств и правительств выстраивается почетный караул; встречаются, соответственно, глава государства и правительства, пригласившие гостя; в честь прибывшего гостя устраивается обычно в начале визита обед от имени Президиума Верховного Совета или Правительства СССР, а в конце его пребывания иногда прием с приглашением дипломатического корпуса, правительственных и общественных деятелей.

Во время пребывания в СССР глав государств, правительств и партийно-правительственных делегаций других государств протокольный отдел МИД СССР организует всю программу пребывания и обеспечивает повседневное обслуживание прибывших гостей.

Таким образом, протокольный отдел МИД, являясь оперативно-дипломатическим отделом министерства, охватывает широкий круг вопросов, непосредственно связанных с пребыванием в СССР дипломатического корпуса, с приездом глав государств и правительств, различных правительственных делегаций и государственных деятелей различного уровня, с проведением различных протокольных и информационно-ознакомительных мероприятий для членов дипломатического корпуса и приезжающих делегаций. При проведении своей работы протокольный отдел повседневно учитывает характер и уровень отношений СССР с каждым из государств, представленных в стране.

Международно-правовой основой всей деятельности протокольных отделов МИД государств, в том числе и в СССР, является Венская конвенция о дипломатических сношениях 1961 года, которая кодифицирует нормы меж-

дународного права, относящиеся к деятельности дипломатических представительств, и определяет привилегии, иммунитеты этих представительств, а также личные привилегии дипломатического и технического персонала. Протокольный отдел МИД СССР, как и протокольные отделы каждой страны, строго следит за тем, чтобы в стране полностью соблюдались эти международные нормы и в то же время, чтобы дипломатический корпус уважал законы страны пребывания.

В структуре МИД СССР имеются также отделы, которые непосредственно не осуществляют внешних сношений, но тем не менее имеют прямое отношение к внешней политике СССР. Таково, например, историко-дипломатическое управление. В ведении этого управления находится архив внешней политики Советского Союза.

Это — крупное учреждение, имеющее много филиалов в Москве, где хранятся архивы по внешней политике нашей страны за все время ее существования. Историко-дипломатическое управление дает многочисленные справки оперативным дипломатическим отделам МИД и его руководству, составляет обзоры по различным историко-дипломатическим проблемам и ведет научную разработку архивов. Решением правительства при этом управлении создана специальная комиссия по изданию дипломатических документов.

Центральная научная библиотека министерства связана также со всей оперативной деятельностью МИД. Она ведет библиографию всей выходящей литературы по вопросам внешней политики в СССР и за рубежом, снабжает этой литературой учреждения СССР за границей, получает из-за границы новую литературу, дает справки по всем вопросам, связанным с литературой, обслуживает оперативные отделы.

Имеются, наконец, отделы, ведающие делопроизводством, дипломатической и закрытой связью, которые являются важными звеньями в оперативной деятельности министерства, посольств и миссий.

Имеется также ряд административно-хозяйственных отделов МИД, которые обслуживают весь центральный и заграничный аппарат МИД.

Необходимо также сказать, что при министерстве имеется еще одно учреждение, которое имеет существенное значение с точки зрения отношений министерства с дипломатическим корпусом, аккредитованным в Москве.

Это — управление по делам обслуживания дипкорпуса (УпДК). Оно является как бы посредником между всеми иностранными дипломатами, которые живут в Советском Союзе, и различными советскими учреждениями по линии хозяйственного обслуживания дипломатов. В ведении этого учреждения находятся все особняки, в которых размещены посольства, оно предоставляет квартиры иностранным дипломатам, осуществляет ремонт помещений и наблюдает за исправным состоянием всех помещений, где проживают дипломаты; организует все поездки дипломатов по территории нашей страны, помогает в устройстве дипломатических приемов в посольствах или миссиях, договаривается по их поручениям с соответствующими учреждениями. Это — орган, который оказывает дипломатам содействие в решении их бытовых вопросов, избавляя их от обращения к местным органам и учреждениям.

**Функции
центрального
аппарата
и формы работы
оперативно-
дипломатических
отделов**

Руководство министерства — министр, заместители министра и другие должностные лица, входящие в руководство ведомства, — осуществляют общее направление деятельности Министерства иностранных дел СССР, рассматривают общие и конкретные международные проблемы, подготавливая их решение для высших партийных и правительственных органов и действуя в соответствии с указаниями партии и правительства.

Вместе с тем руководство осуществляет повседневное наблюдение за деятельностью отделов центрального аппарата, дает указания каждому из них и направляет работу соответствующих звеньев центрального аппарата и дипломатических учреждений за границей. Заместители министра руководят работой соответствующих оперативных дипломатических, недипломатических и административных отделов министерства. Как и в ряде стран, в функции заместителей министра входит также не только руководство определенными отделами, но и работой соответствующих посольств и миссий за границей.

Помимо вышеуказанных функций, руководство министерства повседневно имеет общение с послами государств, аккредитованными в стране их пребывания, участвует в различных приемах и официальных мероприятиях, ведет переговоры с представителями других государств, выезжает на различные международные конференции и совещания.

Дипломатическая работа в центре состоит не только в том, чтобы получать информацию от посольств, от различных агентств и организаций за рубежом, которые сообщают различные международные новости, и соответствующим образом реагировать на них, но и в том, чтобы вести дипломатическую работу с теми посольствами и миссиями, которые аккредитованы в данной стране. Иностранные послы и посланники периодически посещают министерство и ведут беседы с министром, его заместителями и заведующими соответствующими отделами.

Прием послов, посланников и поверенных в делах составляет значительную долю в работе руководства МИД. Такого рода приемы имеют важное значение, поскольку через своих послов правительства соответствующих стран ставят перед правительством страны пребывания вопросы, касающиеся взаимоотношений этих стран по международным проблемам общего характера и вопросам, интересующим непосредственно обе стороны. Кроме того, правительство поручает министру иностранных дел или его заместителю передачу важных сообщений и предложений через послов соответствующих правительств. Наконец, личное общение с тем или другим послом позволяет получить важную информацию о позиции того или иного правительства, причем нередко более детальную, чем ее можно получить через какие-либо официальные документы. Личная встреча с послом представляет собой важную дипломатическую акцию, и к такой встрече каждый из руководителей соответствующим образом готовится, знакомясь предварительно с кругом вопросов, который может быть поставлен в беседе, продумывая, какие вопросы он сам может и должен поставить, и предусматривая возможный ход и различные варианты беседы. Эта подготовка проходит, разумеется, с привлечением соответствующих заведующих оперативными дипломатическими отделами, а иногда и различных специалистов по конкретным международным вопросам.

В переговорах с правительственными делегациями других стран обычно участвует либо министр, либо его заместитель. По вопросам, которые обсуждаются на переговорах, министерство готовит соответствующие предложения, вырабатывает определенные документы, намечающие позиции в переговорах. Результаты переговоров обычно фиксируются в виде коммюнике или соглашений,

которые подписываются участвующими в переговорах сторонами.

Особо важное значение имеют государственные и партийные визиты на высшем уровне, которые в 60-х и 70-х годах получили широкое распространение. Подготовка к проведению таких встреч на высшем уровне и само проведение их являются важнейшей составной частью всей работы руководства министерства. Накопленный опыт в этой области представляет собой важный элемент советской дипломатической службы.

Кроме того, руководители министерства участвуют в различных дипломатических приемах. Обычно послы и посланники используют приемы для того, чтобы узнать точку зрения членов правительства и работников МИД по тому или другому вопросу, согласовать в предварительном порядке ту или иную договоренность между правительствами, подготовить то или иное, иногда немало-важное, решение

Во время переговоров и международных конференций нередко больше достигается в беседах на приемах, чем на официальных заседаниях. Поэтому приемы, завтраки, обеды в дипломатической практике являются важным звеном, особенно когда в них участвуют руководители правительства или министерства.

Наблюдением за развитием отношений с конкретными странами в центральном аппарате ведают соответствующие оперативные дипломатические отделы. Они обеспечивают своевременную информацию руководства и быстрое реагирование на то или другое событие в конкретных странах, они разрабатывают предложения по отношениям с данной страной или укреплению позиции по данному международному вопросу. Таков первый круг обязанностей, которые лежат на заведующем отделом и на всем отделе в целом.

Второй круг — поддержание дипломатических контактов с посольствами и миссиями; соответствующие шаги в отношении посольств и миссий, в зависимости от политической обстановки и отношений с той или другой страной; прием послов, советников и других работников посольств; нотная переписка между министерством и соответствующим посольством; посещение дипломатических приемов и дипломатическая работа на них.

Третий круг — повседневное наблюдение за деятельностью посольств и миссий своего государства за грани-

цей в соответствующих странах; это повседневное направление деятельности посольств и миссий идет как по линии телеграфной, почтовой переписки с ними, так и по линии анализа бесед, отчетов, справок, по линии укрепления кадрами этих посольств и миссий, улучшения работы с ними.

Четвертый круг обязанностей — взаимодействие с другими отделами МИД; каждый отдел имеет связь и контакт с другими отделами или по линии связи с территориальными отделами, занимающимися смежными странами, или по линии связи с функциональными отделами, которые связаны с территориальными отделами по определенным функциям по существу самой работы.

Справочная и информационная работа внутри МИД, связь с другими ведомствами при подготовке тех или других вопросов или по реализации ряда мероприятий, которые осуществляются при участии других ведомств, являются также повседневными функциями всех оперативных дипломатических отделов МИД.

Таков общий круг тех обязанностей и функций, которые лежат на оперативных дипломатических отделах министерства.

Как же практически ведет свою работу оперативный дипломатический отдел?

Первостепенной обязанностью для дипломатического отдела является быть информированным по всем важным вопросам, касающимся соответствующих стран. Никакого дипломатического шага нельзя предпринять, не будучи информированным о том, что происходит в этой стране или по отношению к этой стране со стороны других стран, не будучи в курсе дела того, какова позиция важнейших партий, политических деятелей в той или другой стране. Поэтому изучение информации по каждой из находящихся в ведении данного отдела стран является первым условием успешной деятельности любого территориально-дипломатического отдела.

Заведующий отделом прежде всего должен ознакомиться с вопросами, касающимися интересующих его стран. Он просматривает сообщения посольств и миссий, узнает, что сообщают радио и печать различных стран относительно государств, входящих в ведение его отдела. Только по получении такой информации можно начинать практическую работу любого дня.

Крупные вопросы внешней политики требуют коорди-

нации деятельности ряда дипломатических отделов МИД, а нередко и ряда ведомств, связанных с внешней политикой. В качестве примера дипломатических акций, требующих разработки координационного плана действий, можно привести провозглашение США «доктрины Даллеса — Эйзенхауэра» в 1957 году. «Доктрина Даллеса — Эйзенхауэра», представляющая собой план попытки овладения Ближним Востоком, потребовала от СССР и других миролюбивых государств, естественно, определенных шагов, направленных к укреплению независимости арабских стран, усилению позиций тех, кто заинтересован в сохранении и укреплении мира в этом районе.

В связи с провозглашением этой экспансионистской доктрины, как известно, имели место многочисленные выступления в советской печати и по радио, разъясняющие ее империалистический характер, было сделано заявление МИД СССР по этому вопросу, затем были предприняты некоторые дипломатические акции как по отношению к странам Ближнего Востока, так и по отношению к США, Англии и Франции. Наконец, появился контрплан — программа СССР из шести пунктов о невмешательстве во внутренние дела стран Ближнего и Среднего Востока, которая была опубликована на сессии Верховного Совета СССР в виде ноты правительства СССР правительствам США, Англии и Франции. Такую крупную акцию, естественно, нельзя подготовить в течение нескольких дней, для этого нужен определенный промежуток времени, чтобы были подготовлены соответствующие страны и широкие слои населения и чтобы содержание нот или заявлений правительств пало на подготовленную почву. Вся подготовительная работа ведется соответствующими отделами МИД и составляет их повседневную текущую работу.

Еще более сложная и координационная работа предшествовала заключению Договора о запрещении испытаний ядерного оружия в атмосфере, космическом пространстве и под водой. После того как анализ позиции западных держав показал, что они не готовы пойти на запрещение всех видов испытаний ядерного оружия, Советское правительство напомнило о своем согласии заключить договор о запрещении ядерных испытаний в трех средах. После этой инициативы СССР последовали предварительные переговоры с использованием различных дипломатических каналов. 15 июля 1963 г. состоялся при-

ем Председателем Совета Министров СССР западных представителей, прибывших для непосредственных переговоров.

В последующие дни, вплоть до 25 июля, происходило обсуждение, согласование, редактирование и парафирование проекта договора представителями трех держав. Следующей стадией было согласование проекта договора с правительствами трех держав, и лишь 5 августа 1963 г. состоялось подписание договора уполномоченными на то представителями СССР, США и Великобритании. Вся подготовительная работа к таким международным акциям также ведется соответствующими отделами МИД и составляет их текущую работу.

К текущей работе оперативных дипломатических отделов относится и реагирование на всякого рода запросы, обращения соответствующих иностранных посольств, подготовка на них ответов, составление нот или других дипломатических документов, как их называют в дипломатической практике.

Дипломатическая переписка министерства с иностранными посольствами ведется в виде нот (вербальных или личных), памятных записок или меморандумов (последние, как правило, вручаются при встрече с послом или другим представителем посольства). Каждая нота, каждый дипломатический документ является документом государства, потому что ноту, памятную записку или меморандум посылают от имени министерства в целом. Это — документ министерства, а не отдельного работника, а так как министерство выступает от имени государства, правительства, то это значит, что любая нота, по существу, является правительственной нотой. Поэтому каждую ноту должен утвердить один из руководителей министерства. Правда, есть категории нот, которые поручается утверждать начальникам управлений и заведующим отделами. Такие ноты, как правило, носят чисто информационный или консульский характер.

Такая централизация необходима, ибо каждый дипломатический документ отражает позицию правительства и по этому документу получающее его правительство судит о политике данного правительства.

Работа оперативных дипломатических отделов министерства состоит также в том, что работники отдела, начиная с его заведующего, встречаются с работниками иностранных посольств тех стран, которые входят в круг веде-

ния отдела, и ведут с ними беседы. Каждая беседа с тем или другим дипломатическим работником как в центральном аппарате, так и в посольствах фиксируется в специальном дневнике данного работника. Это — не пустая формальность, а очень важный элемент всей работы министерства и посольств. Посол или работник посольства, с которым заведующий дипломатическим отделом министерства или один из его работников имел беседу, придя к себе в посольство, записывает также эту беседу, потому что для него и его правительства очень важно, что было сказано в министерстве по тому или иному вопросу. Каждая запись беседы — это документ, который хотя и носит внутренний характер, тем не менее имеет важное значение. О каждой беседе в министерстве информируется соответствующее посольство за границей. Если, например, беседа происходила с французским послом, информируется посольство в Париже. Фиксируются также разговоры с иностранцами по телефону, а также на приемах. На основании этих записей делаются соответствующие выводы и принимаются те или иные оперативные меры.

За всеми вопросами, относящимися к дипломатическим отношениям с той или иной страной, следят определенные дипломатические работники отдела, которые повседневно ведают вопросами, связанными с отношениями с данной страной.

Помимо повседневной оперативной деятельности отдел должен заниматься и более глубокой разработкой определенных шагов в области развития отношений с соответствующей страной. Заранее подготавливается определенный план работы, и по этому плану намечаются определенные шаги. Эти шаги постепенно осуществляются как в порядке дипломатических мероприятий, так и в порядке общественных мероприятий через печать, радио и т. д. При этом используются как мероприятия, проводимые внутри Советского Союза, так и мероприятия, имеющие место в соответствующей стране, и подготавливаются соответствующие шаги со стороны посольства, каждого оперативного отдела, МИД в целом и т. д. План таких мероприятий опирается на изучение конкретной обстановки в стране, итогов информации, которая идет из страны и из других источников. Таким образом формируется определенная линия поведения, которая затем осуществляется.

Отдел должен следить за тем, как действует совет-

ское посольство в соответствующей стране, не нужно ли его поправить, не нужно ли чем-нибудь помочь, поставить перед ним какие-нибудь вопросы и т. д.

Посольства присылают в отдел различные документы и регулярные отчеты. По этим отчетам дается заключение в отделе, это заключение утверждается руководством. Министр или заместитель министра дает соответствующие указания послу, чтобы в дальнейшей работе обратить внимание на те или иные вопросы, которые вытекают из анализа отчета посольства. Таков круг повседневной работы, которая падает на оперативный территориальный отдел.

Есть некоторые особенности работы отделов, занимающихся социалистическими странами, по сравнению с работой отделов капиталистических стран. Естественно, что с посольствами социалистических стран отношения отдела более тесные, откровенные и дружественные. Поддерживается постоянный товарищеский контакт в работе, идет систематический обмен информацией, систематически обсуждаются вопросы дальнейшего укрепления отношений и преодоления возникающих трудностей в деле социалистического строительства в этих странах и отношений их с капиталистическими странами.

С посольствами капиталистических стран отношения носят более официальный характер, хотя и здесь имеют место все формы общения, принятые в дипломатической практике (беседы, приемы, завтраки, обеды, кинопросмотры, неофициальные встречи и т. п.). Разумеется, чем теснее политические, экономические и культурные отношения с той или иной капиталистической страной, тем теснее и контакты с посольством этой страны.

Таковы основные функции и формы деятельности дипломатических отделов центрального аппарата МИД Советского Союза.

Требования
к дипломатическим
кадрам
и их личная
инициатива

Говоря о всей работе центрального аппарата МИД СССР, необходимо особо подчеркнуть, что аппарат МИД — это политический аппарат. Политическая направленность, ответственность и политическая зрелость во всей деятельности определяют уровень работы аппарата МИД. Вот почему к подбору кадров в аппарате МИД наша партия и правительство всегда подходили и подходят с большой требовательностью. В своей работе «Лучше меньше, да лучше» В. И. Ле-

нин подчеркивал важность соединения в советском государственном аппарате, особенно в наиболее ответственных его звеньях, советских и партийных кадров. Он говорил, что соединение советского с партийным является «источником чрезвычайной силы в нашей политике». «Разве кто-либо не замечал когда-либо, — писал Ленин, — что в таком наркомате, как Наркоминдел, подобное соединение приносит чрезвычайную пользу и практикуется с самого начала?»².

Партия всегда исходила из того, что в аппарат МИД должны подбираться политически зрелые люди, ответственные за каждый свой шаг, ибо малейшая ошибка в работе аппарата отражается на очень важных сторонах внешнеполитических отношений СССР. Достаточно неудачно выразиться на каком-нибудь приеме, чтобы это могло найти освещение в иностранной печати и иногда нанести серьезный вред внешнеполитическому престижу страны и внешнеполитической линии СССР вообще. Правильный же ответ есть результат политической зрелости работника, результат понимания им международной обстановки, понимания общей линии внешней политики, ибо нельзя заранее проинструктировать работника по всем вопросам, которые могут встать перед ним. Требуется разумный подход, требуется политическая зрелость, понимание того, на что можно и на что нельзя ответить, и как ответить. Поэтому от каждого работника МИД требуется высокая политическая зрелость и систематическое изучение всего того, что происходит в той стране, где он работает, а если он работает в центральном аппарате, то наблюдение за всем тем, что происходит в мире, и правильный, марксистско-ленинский анализ международных событий. Нужно вместе с тем творчески подходить к оценке тех или иных событий, опираясь на этот анализ, самостоятельно высказывать свое суждение в беседах с иностранцами, действуя, однако, с должной осторожностью. Таким образом, первое, что должно отличать личный состав аппарата МИД, — это высокая политическая сознательность, марксистско-ленинская подготовленность, ответственность, партийная зрелость и дипломатическая опытность в своих решениях и действиях. «Успешное осуществление советской внешней политики во многом зависит от умения наших дипломатических

² В. И. Ленин. Полн. собр. соч. Т. 45, с. 398.

кадров творчески применять теорию марксизма-ленинизма на практике, овладения богатым опытом и искусством социалистической дипломатии, от умения глубоко анализировать международную обстановку и делать верные выводы»³.

Второе, чем должна характеризоваться деятельность кадров аппарата МИД, — это оперативность, четкость и точность в работе, внимание к мелочам. Это — очень важное качество и свойство любого работника и всего аппарата МИД в целом.

В дипломатической работе нет мелочей, потому что часто из небольшого факта вырастают крупные события. Иногда по незначительному факту можно уловить начавшееся изменение в политике того или другого государства, что обязывает каждого работника МИД быть очень внимательным даже к небольшим фактам международной жизни, политики государства и поведения послов и других дипломатических работников этих государств. В особенности это относится к послам крупных держав. Послы этих держав — обычно дипломаты с большим опытом, большой выдержкой и умением вести беседы. Очень часто по их вопросам, по оттенкам их вопросов и замечаний можно судить о начавшемся повороте в политике того или иного правительства. Такие иностранные послы также по отдельным замечаниям и высказываниям работников МИД улавливают те или иные тенденции в политике правительства, при котором они аккредитованы. Все это требует, чтобы каждое слово дипломата было строго обдуманным. Каждый неосторожный шаг может сыграть отрицательную роль. В важнейших вопросах не допускается, чтобы любой работник мог сказать на свой страх и риск что-то, имеющее хоть сколько-нибудь существенное значение. В связи с этим в аппарате МИД имеется большая централизация. Однако строгая централизация работы не должна исключать инициативы работников.

В плане развития инициативы дипломатических работников посольств имеет серьезное значение наличие тех или иных связей у дипломатических работников с правительственными, общественными кругами страны пребывания. Конечно, связи должны налаживаться разумно, с учетом всей обстановки, должен быть повседневно-

³ «Правда», 30 декабря 1967 г.

ный самоконтроль. Однако линия на расширение полезных связей, на проявление разумной инициативы в дипломатической работе должна осуществляться последовательно как в центральном аппарате, так и в посольствах и миссиях. Учитывая серьезную политическую значимость таких связей и личной инициативы работников для того или иного дипломатического представительства и МИД в целом, необходимо, чтобы эта инициатива сочеталась с централизацией в работе дипломатических кадров в целом.

Наконец, вопрос о личном поведении дипломата в центре и особенно за границей является одним из важнейших требований к дипломатическим кадрам. Еще в ноябре 1920 года нарком иностранных дел Г. В. Чичерин разослал всем советским заграничным представителям циркулярное письмо, в котором обращал особое внимание на скромность и простоту в образе жизни советских представителей. «Скромность и простота образа жизни российских представителей должны соответствовать характеру нашего строя и нашего государства, являющегося государством рабочих и крестьян», — говорилось в этом письме. Говоря с советским полпредом в Турции С. И. Араловым, который выезжал в страну, В. И. Ленин обратил его внимание на поведение в общении с представителями этой страны: «Будьте, еще раз повторяю, внимательны, терпеливы. В разговорах с представителями правительства, с простым народом всегда будьте вежливы, предупредительны. Избави бог вас от заносчивости. Учитесь языку, общайтесь с простыми людьми, общественными деятелями, не отгораживайтесь заборами, крепостными стенами от трудящихся...»⁴.

Другие
центральные
органы внешних
сношений СССР

Помимо Министерства иностранных дел органами внешних сношений в Советском Союзе являются другие министерства, которые также имеют отношения с другими государствами по конкретным вопросам в отдельных областях своей деятельности. Органом, имеющим важное значение в области внешних сношений, является Министерство внешней торговли СССР, осуществляющее на практике государственную монополию внешней торговли. Подоб-

⁴ С. И. Аралов. Воспоминания советского дипломата 1922—1928 гг. М., 1960, с. 36

ные министерства существуют далеко не во всех государствах. В капиталистических государствах внешней торговли занимаются непосредственно различные монополистические объединения, которые сами устанавливают внешние торговые связи с монополиями других стран и с другими государствами.

В Советском Союзе никаких самостоятельных выходов на внешний рынок отдельных предприятий или организаций нет. Государство выступает как единое целое, и органом государства являются Министерство внешней торговли и различные внешнеторговые объединения («Экспортхлеб», «Экспортлес», «Промэкспорт», «Станкоимпорт» и др.), которые выполняют практически задачу заключения торговых сделок с различными фирмами, подчиняясь общему плану, устанавливаемому в Советском Союзе, и находясь под руководством Министерства внешней торговли.

Кроме Министерства внешней торговли непосредственные сношения с заграницей в экономической области имеет Государственный комитет Совета Министров СССР по внешним экономическим связям. Этот комитет был создан для экономических связей со странами социалистической системы. В дальнейшем развитие наших экономических отношений с рядом развивающихся стран Азии, Африки и Латинской Америки привело к развертыванию работы этого комитета также и с этими странами. Таким образом, этот комитет превратился в орган по осуществлению экономических связей не только со странами социалистической системы, но и со всеми странами, которым Советский Союз на основе соответствующих соглашений оказывает помощь в экономической области. Например, строительство крупного металлургического завода в Индии (в Бхилаи) и многие другие стройки организуются также Государственным комитетом Совета Министров СССР по внешнеэкономическим связям.

Наряду с такими органами внешних сношений имеются еще специальные отделы по внешним связям в ряде других ведомств, которые в целом не являются органами внешних сношений и не осуществляют подобные функции. Так, в Министерстве обороны, в Государственном комитете Совета Министров по науке и технике, в Министерстве культуры, в Министерстве здравоохранения, Министерстве высшего и среднего специального образования и во многих других ведомствах СССР за последние

годы созданы отделы внешних сношений, которые имеют своей задачей осуществление внешних связей с соответствующими ведомствами и учреждениями других стран. Вначале эти сношения велись главным образом с социалистическими странами, а за последние годы они начали развиваться уже и с капиталистическими государствами.

Эти иностранные отделы или отделы внешних сношений других министерств и ведомств, как правило, действуют под общим руководством Министерства иностранных дел СССР, под общим его наблюдением и в рамках закона, устанавливающего порядок сношений этих ведомств с заграницей. В целях правовой регламентации деятельности таких ведомств в СССР принят специальный Указ Президиума Верховного Совета СССР, который определяет порядок деятельности различных ведомств по связям с заграницей и устанавливает контроль и наблюдение Министерства иностранных дел за этими связями.

Отдел внешних сношений имеет также Академия наук СССР. Этот отдел проводит довольно большую работу по расширению связей с соответствующими научными учреждениями за границей.

Союзные республики, входящие в СССР, имеют министерства иностранных дел и другие органы внешних сношений, аналогичные ведомствам союзного правительства. Украинская ССР и Белорусская ССР, являющиеся членами ООН и имеющие наиболее развитые внешние связи, имеют и соответствующий этому объему связей государственный аппарат, организующий и направляющий их.

§ 3. Государственные органы внешних сношений других стран социализма

Государственные органы внешних сношений других социалистических стран, так же как и аналогичные органы Советского Союза, являются по своей социальной природе однотипными и относятся к новому, социалистическому типу органов внешних сношений.

В настоящем разделе нет возможности рассмотреть центральные органы внешних сношений всех стран мировой социалистической системы. В качестве типичных примеров здесь разбираются органы внешних сношений Польской Народной Республики, Чехословацкой

Социалистической Республики и Германской Демократической Республики.

Центральные
органы внешних
сношений
Польской
Народной
Республики

Центральные органы внешних сношений, как и другие государственные органы Польской Народной Республики, представляют собой органы нового исторического типа государства в истории Польши — государства социалистического, что и записано в ст. 1 Конституции ПНР.

Польская Народная Республика родилась в борьбе против немецко-фашистского ига и против внутреннего социального угнетения трудящихся со стороны капиталистов и помещиков.

В период немецко-фашистской оккупации польский народ вел непримиримую борьбу против кровавого гитлеровского нашествия. Историческая победа Советского Союза над фашизмом, как отмечается в Преамбуле Конституции ПНР, освободила польские земли, сделала возможным взятие власти польскими трудящимися и создала условия национального возрождения Польши в новых, справедливых границах. На вечные времена вернулись к Польше воссоединенные земли.

Претворяя в жизнь Манифест Польского комитета национального освобождения от 22 июля 1944 г. и развивая его программные основы, народная власть в Польской Народной Республике благодаря самоотверженным и творческим усилиям польских трудящихся сломала ожесточенное сопротивление эксплуататорских классов и осуществила коренные общественные преобразования. Правовые основы общественного и политического строя, его государственных органов и их функций закреплены в Конституции ПНР.

В Конституции определяется, что «ПНР в своей политике руководствуется интересами польского народа, его суверенитета, независимости, безопасности, стремлением к миру и международному сотрудничеству; руководствуясь высшими традициями солидарности с силами свободы и прогресса, укрепляет дружбу и сотрудничество с Союзом Советских Социалистических Республик и другими социалистическими странами; основывает свои отношения с государствами с иным общественным строем на принципах мирного сосуществования и сотрудничества». К центральным, конституционным органам внешних сношений относятся:

Сейм Польской Народной Республики;
Государственный совет Польской Народной Республики;

Совет Министров и Председатель Совета Министров Польской Народной Республики,

министр иностранных дел и Министерство иностранных дел (согласно общим положениям Конституции о министрах как членах Совета Министров ПНР).

Верховным органом государственной власти ПНР является Сейм Польской Народной Республики (см. ст. 20 Конституции), избираемый всеобщим, равным, прямым голосованием при тайной подаче голосов.

В функции Сейма Польской Народной Республики входит решение вопроса о войне и мире. Конституция ПНР, отражая мирные основы внешней политики социалистического государства, предусматривает возможность ведения Польской Народной Республикой лишь оборонительной войны против агрессора. По этому вопросу в ст. 33 Конституции ПНР говорится: «Постановление о состоянии войны может быть принято только в случае совершения вооруженного нападения на Польскую Народную Республику или если из международных договоров вытекает необходимость совместной обороны от агрессии. Такое постановление принимает Сейм, а когда Сейм не заседает — Государственный совет»

Государственный совет Польской Народной Республики, избираемый Сеймом и ответственный перед Сеймом, является коллективным органом внешних сношений, осуществляющим функции главы государства. Председатель Государственного совета и секретарь Государственного совета подписывают все законы, принятые Сеймом.

Государственный совет ПНР осуществляет в области внешних сношений следующие функции (см п. 6, 7 и 8 ст. 30 Конституции ПНР):

назначает и отзывает полномочных представителей Польской Народной Республики в других государствах;

принимает верительные и отзывные грамоты аккредитованных при Государственном совете дипломатических представителей других государств;

ратифицирует и денонсирует международные договоры

Кроме этих функций Конституция ПНР в п. 12 ст. 30

указывает, что Государственный совет осуществляет и другие функции, предусмотренные для Государственного совета или переданные ему законами.

Постоянное представительство Государственного совета Конституция возлагает на Председателя или заместителя Председателя Государственного совета. Эти представительные функции от имени Государственного совета осуществляет его Председатель или заместитель Председателя и во внешних сношениях с иностранными государствами по вопросам, входящим в компетенцию Государственного совета.

В ст. 38 гл. IV Конституции Польской Народной Республики, посвященной высшим органам государственного управления, говорится, что Совет Министров «является высшим исполнительным и распорядительным органом государственной власти».

В ст. 41 Конституции в числе функций, которые выполняет Совет Министров, указывается, что Совет Министров «осуществляет общее руководство в области сношений с другими государствами».

Этим общим определением функций Совета Министров ПНР охватывается, как показывает опыт внешних сношений Польской Народной Республики, ведение переговоров с иностранными государствами, заключение межправительственных соглашений и договоров, не требующих ратификации, и ряд других функций.

К центральным конституционным органам внешних сношений Польской Народной Республики относится также Министерство иностранных дел, возглавляемое министром. Функции министра иностранных дел ПНР в общем аналогичны функциям министра иностранных дел других социалистических стран.

Важным центральным конституционным органом внешних сношений ПНР в области экономических взаимоотношений с иностранными государствами является Министерство внешней торговли ПНР. Осуществление внешнеэкономических функций государственными органами закреплено ст. 7 Конституции, в которой указывается, что государству принадлежит монополия внешней торговли.

Наряду с этими основными центральными органами внешних сношений в Польской Народной Республике осуществляют некоторые внешние функции и другие государственные органы, непосредственно и в целом не яв-

ляющиеся органами внешних сношений. Функции этих ведомств и других центральных государственных органов ПНР не носят дипломатического характера и обычно касаются лишь сугубо специализированных вопросов профиля ведомства.

**Центральные
органы внешних
сношений
Чехословацкой
Социалистиче-
ской Республики**

По своей социальной природе и внешней политике, которую они призваны проводить, органы внешних сношений ЧССР однотипны с центральными органами внешних сношений других социалистических государств. В своем развитии центральные органы внешних сношений ЧССР прошли те исторические стадии, что и само государство. Первоначально эти органы сформировались как органы национально-демократической революции. После осуществления социалистической революции в 1948 году органы внешних сношений, как и государство в целом, претерпели важные изменения. Эти изменения нашли свое отражение и закрепление в Конституции 1949 года. По мере дальнейшего развития чехословацкого общества по пути социалистического строительства народно-демократическое государство переросло в государство социалистическое.

В 1960 году в Чехословакии была принята новая Конституция. В Декларации, являющейся вступительной частью Конституции, подчеркивается, что Чехословакия вступила в новый период своей истории. Этот период Конституция характеризует как период завершения строительства социализма и перехода к строительству развитого социалистического государства и постепенной подготовки для перехода в дальнейшем к коммунизму. Изменились и само государство, и государственные органы Чехословакии. Чехословацкое государство, как отмечается в Конституции, стало народной организацией, в подлинном смысле социалистическим государством. В Конституции также подчеркивается, что в Чехословакии решены все основные задачи переходного периода от капитализма к социализму, в течение которого политической формой государства была форма народной демократии. В Конституции в связи с провозглашением Чехословакии социалистическим государством указывается, что в пройденный исторический период «народная демократия, как путь к социализму, полностью оправдала себя» и привела Чехословакию к победе социа-

лизма. Таким образом, все государственные органы, в том числе органы внешних сношений Чехословакии, являются в современных условиях по своей социальной природе социалистическими государственными органами.

Некоторые главы и статьи Конституции были отменены и изменены в редакции принятыми позднее конституционными законами — «О Чехословацкой федерации», № 143 СЗ, «О положении национальностей в Чехословацкой Социалистической Республике», № 144 СЗ, а также конституционными законами № 155 СЗ и № 125 СЗ от 20 декабря 1970 г.

Согласно Конституции 1960 года и позднее принятым конституционным законам, к государственным центральным органам, ведающим вопросами внешних сношений Социалистической Чехословакии, относятся:

Федеральное собрание ЧССР и его Президиум;

Президент Чехословацкой Социалистической Республики;

Правительство Чехословацкой Социалистической Республики;

Министерство иностранных дел ЧССР (МИД ЧССР) как центральный орган внешних сношений ЧССР основывает свою деятельность на общих положениях Конституции о министерствах и других центральных государственных органах, а также о министрах как членах Правительства ЧССР.

Федеральное собрание — высший орган государственной власти ЧССР является единственным общегосударственным органом законодательной власти. Федеральное собрание является представительным органом, избираемым населением страны на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании (ст. 2, 3 Конституции).

Федеральное собрание имеет исключительную компетенцию в ряде областей общегосударственной политики ЧССР. К этой исключительной компетенции относятся:

«а) внешняя политика, заключение международных договоров, представительство Чехословацкой Социалистической Республики в международных отношениях и решение вопросов войны и мира;

б) оборона Чехословацкой Социалистической Республики» (ст. 7 гл. II).

К совместной компетенции Чехословацкой Социалистической Республики и обеих республик (Чешской Социалистической Республики и Словацкой Социалистической Республики) относятся «д) внешние экономические связи» (ст. 8 гл. II).

В области внешних экономических связей к компетенции Чехословацкой Социалистической Республики и ее Федерального собрания относятся: «а) установление основы внешнеторговой политики и руководство ее осуществлением; б) законодательство об урегулировании отношений, возникающих при ведении внешней торговли; в) координация экономического сотрудничества с границей, прежде всего с социалистическими странами; г) организация и руководство внешнеторговой деятельностью; д) определение основных экономических средств» (ст. 16 гл. II).

Практическое и действенное осуществление этих прав Федерального собрания обеспечивается ответственностью перед ним всех остальных высших органов государственной власти и управления ЧССР, в том числе и в тех случаях, когда эти органы выступают в качестве центральных органов внешних сношений.

Вместе с тем к компетенции Федерального собрания относится: «б) обсуждение основных вопросов внешней политики» (п. 1 ст. 36 гл. III). В этой же статье гл. III имеется два важных пункта, касающихся важнейших вопросов внешней политики:

«2) Федеральное собрание принимает решение об объявлении войны в случае нападения на Чехословацкую Социалистическую Республику или в случае необходимости выполнения международных договорных обязательств по совместной обороне от агрессии.

3) До ратификации международных политических договоров и экономических соглашений общего характера, а также международных договоров, для проведения которых необходим закон Федерального собрания, требуется согласие Федерального собрания».

В ст. 69 и 70 гл. V говорится о подотчетности и ответственности Правительства перед Федеральным собранием. Правительство и его члены ответственны за свою деятельность, включая деятельность в области внешней политики, перед Федеральным собранием. Федеральное собрание высказывается по поводу заявлений и отчетов Правительства.

Наконец, в компетенцию Федерального собрания входит учреждение законом центральных органов власти, в том числе министерств, одним из которых является Министерство иностранных дел.

Как видно из рассмотренных конституционных положений, Федеральное собрание ЧССР обладает широкими полномочиями и является подлинно высшим органом внешних сношений Чехословакии, перед которым ответственны все остальные органы внешних сношений и которые оно контролирует.

Федеральное собрание избирает в составе 40 человек Президиум Федерального собрания. 20 из членов Президиума избирает народная палата и 20 — палата национальностей. При этом палата национальностей избирает 10 человек из числа депутатов, избранных в Чешской Социалистической Республике, и 10 человек из числа депутатов, избранных в Словацкой Социалистической Республике. Президиум Федерального собрания и его члены ответственны за свою деятельность перед Федеральным собранием.

Президиум Федерального собрания осуществляет в период между сессиями Федерального собрания его полномочия, за некоторыми исключениями.

Так, Президиум не правомочен избирать Президента и принимать конституционные законы. Президиум Федерального собрания может выносить постановления об объявлении войны лишь в том случае, если созыв Федерального собрания невозможен из-за чрезвычайных событий; для вынесения такого постановления необходимо согласие $\frac{3}{5}$ членов Президиума Федерального собрания каждой из палат (ст. 58 гл. III).

Мероприятия Президиума, вытекающие из полномочий Федерального собрания, должны быть утверждены на ближайшей сессии Федерального собрания, в противном случае они теряют свою силу. Из полномочий Федерального собрания, которые осуществляет Президиум в период между сессиями, вытекает подотчетность всех остальных центральных органов внешних сношений перед Президиумом Федерального собрания.

Во главе государства, говорится в ст. 60 Конституции ЧССР, стоит Президент Республики, избираемый Федеральным собранием. Представительный характер Президента делает его ответственным перед Федеральным собранием, о чем говорится в § 2 той же статьи

Конституции. В своем качестве представителя государственной власти Президент Республики осуществляет следующие функции в области внешних сношений:

представляет государство в области внешних сношений; заключает и ратифицирует международные договоры (ст. 61, § 1);

имеет право уполномочивать Правительство или с согласия Правительства отдельных его членов заключать международные договоры и соглашения, которые не требуют согласия Федерального собрания;

принимает и аккредитует послов,

имеет право информировать Федеральное собрание о положении Республики и о важных политических вопросах, вносить на обсуждение проекты необходимых мероприятий;

объявляет на основе предложения Правительства военное положение и объявляет на основе постановления Федерального собрания состояние войны в случае военного нападения на Чехословакию или же в случае необходимости выполнения международных договорных обязательств по взаимной обороне от агрессии.

В Конституции ЧССР указывается, кроме того, в ст. 6, что Президент «компетентен осуществлять также полномочия, не указанные прямо в Конституции, если они установлены законом Федерального собрания».

Правительство ЧССР, согласно ст. 66 Конституции ЧССР, является высшим исполнительным органом государственной власти Чехословацкой Социалистической Республики. За свою деятельность Правительство ответственно перед Федеральным собранием. Во главе Правительства стоит Председатель Правительства; в состав Правительства входят заместители Председателя Правительства и министры. О функциях Правительства как центрального органа внешних сношений ЧССР в Конституции сказано в общей форме: «Правительство организует и обеспечивает выполнение задач социалистического государства... в области укрепления безопасности страны и проведения мировой внешней политики» (ст. 76)

является Главнокомандующим Вооруженными Силами.

Из положений ст. 61 Конституции вытекает также, что Правительство или отдельные его члены могут по поручению Президента Республики заключать международные договоры и соглашения, для которых не требует-

ся согласия Федерального собрания и ратификации. К таким международным договорам и соглашениям межправительственного характера, не требующим ратификации, обычно относятся межправительственные соглашения о текущем товарообороте и ежегодные протоколы о товарообороте и ряд других соглашений.

Эти межправительственные соглашения имеют своей юридической базой во взаимоотношениях с другими социалистическими странами соответствующие ратифицированные общие договоры о взаимной помощи, дружбе и сотрудничестве.

Непосредственное оперативное руководство в проведении повседневных внешних сношений с иностранными государствами возложено на одного из членов Правительства — министра иностранных дел. Министр иностранных дел ЧССР руководит деятельностью специального внешнеполитического ведомства — МИД ЧССР. Министр иностранных дел, как это вытекает из конституционных положений о министерствах и других центральных органах государственного управления (ст. 80), может на основании законов и распоряжений Правительства и в целях их исполнения издавать общеобязательные правовые предписания в рамках Министерства иностранных дел.

Министр иностранных дел представляет государство в международных отношениях без особых на то полномочий. Однако для принятия определенных международно-правовых обязательств государством, для подписания и заключения международных договоров и соглашений министр иностранных дел должен быть специально уполномочен в каждом конкретном случае Президентом и Правительством, так как заключение международных договоров является конституционной прерогативой лишь Президента и заключение межправительственных соглашений — прерогативой Правительства.

Помимо Министерства иностранных дел в Чехословацкой Социалистической Республике имеется также Министерство внешней торговли, являющееся важным государственным органом внешних сношений, имеющим широкие связи со странами всех континентов.

В ЧССР имеются и другие государственные органы внешних сношений, функции которых определяются решениями Правительства в соответствии с общими положениями Конституции ЧССР.

**Центральные
органы внешних
сношений
Германской
Демократической
Республики**

Германская Демократическая Республика — первое в истории Германии немецкое рабоче-крестьянское государство. Внешняя политика ГДР и органы внешних сношений, проводящих эту внешнюю политику, относятся к исторически новому, социалистическому типу внешней политики и органов внешних сношений. Они однотипны с внешней политикой и органами внешних сношений других социалистических стран.

Уважение общепризнанных норм международного права, поддержание и сохранение дружественных отношений являются конституционными принципами внешней политики ГДР, которых должны придерживаться в своей деятельности все органы внешних сношений ГДР. «Общепризнанные нормы международного права, — говорится в ст. 5 Конституции ГДР, — обязательны для государственной власти и для каждого гражданина. Государственная власть должна поддерживать и сохранять дружественные отношения со всеми народами. Ни один гражданин не должен участвовать в военных действиях, служащих делу подавления какого-либо народа».

Органы внешних сношений ГДР проводят активную и разностороннюю внешнюю политику в самых различных областях международных отношений — политических, экономических, научно-технических и культурных.

Кратко рассмотрим основные центральные органы внешних сношений ГДР и их функции.

Народная палата — высший орган государственной власти Германской Демократической Республики, избираемый населением ГДР путем всеобщих, равных и прямых выборов при тайном голосовании. В компетенцию Народной палаты в области внешних сношений Конституция ГДР относит следующие вопросы:

установление принципов правительственной политики и ее проведения (ст. 63);

принятие решений о займах и государственных кредитах (ст. 63);

одобрение важнейших международных договоров (ст. 63);

осуществление законодательства в области внешних сношений и внешней торговли (ст. 112).

Статья 88 Конституции ГДР дополнительно разъясняет, что «международные договоры, имеющие отноше-

ние к вопросам законодательства, публикуются как законы». Принятие этих международных договоров в форме законов относится к компетенции также Народной палаты.

Осуществляя право на ратификацию, Народная палата ГДР рассматривала и ратифицировала важнейшие международные договоры, в которых участвует ГДР. Таковы, например, Варшавский Договор о дружбе, сотрудничестве и взаимной помощи; Договор об отношениях между Советским Союзом и ГДР и ряд других важных договоров и соглашений, регулирующих взаимоотношения ГДР с другими государствами.

При рассмотрении вопросов внешней политики и внешних сношений Народная палата может принимать специальные акты, называемые обычно «заявлением» или «обращением»; юридически эти акты оформляются в виде резолюций.

Избираемый Народной палатой Президиум Народной палаты, согласно Конституции ГДР, особых полномочий в области внешних сношений не имеет (см. о Президиуме Народной палаты ст. 57 и 58 Конституции).

Для осуществления функции Народной палаты в области внешних сношений в период между сессиями или по окончании срока ее полномочий, или в случае роспуска Народная палата назначает, как отмечается в ст. 60 Конституции ГДР, Комитет по иностранным делам. В задачу комитета входит подготовка путем предварительного обсуждения внешнеполитических вопросов, вносимых на рассмотрение пленарных заседаний Народной палаты

Постоянно действующим высшим органом внешних сношений ГДР в период между сессиями Народной палаты является избираемый Палатой Государственный совет. Государственный совет ГДР представляет собой коллегиальный орган, осуществляющий функции главы государства в международных отношениях. Во внешних сношениях Государственный совет Республики, как указывается в ст. 107 Конституции, представлен Председателем Государственного совета или его заместителем «Председатель Государственного совета представляет Республику в международно-правовом смысле».

К компетенции Государственного совета и его Председателя в области внешних сношений Конституция (ст. 106) относит следующие вопросы

ратификацию и расторжение международных договоров ГДР;

назначение полномочных представителей ГДР в иностранные государства и отзыв этих представителей;

принятие верительных и отзывных грамот дипломатических представителей иностранных государств и аккредитование этих представителей при Государственном совете;

принятие принципиальных решений по вопросам обороны и безопасности страны;

установление дипломатических рангов и других особых званий.

30 января 1961 г. Государственным советом был издан специальный указ, который более детально раскрывает некоторые полномочия Председателя Государственного совета в области внешних сношений. На основании этого указа о порядке заключения и опубликования международных договоров Председатель Государственного совета назначает уполномоченных для подписания международных договоров или подписывает их лично; ратифицирует международные договоры после предварительного одобрения Государственным советом, а в важнейших случаях — с одобрения Палаты, а также публикует эти договоры.

В соответствии с указом от 30 января 1961 г. о порядке установления и присвоения рангов дипломатической службы Председатель Государственного совета по предложению Президиума Совета Министров присваивает звание посла и посланника дипломатическим работникам.

Определенные функции в области внешних сношений осуществляет высший исполнительный орган ГДР — Совет Министров. Конституция (ст. 98), а также закон о Совете Министров ГДР от 8 декабря 1958 г. указывают, что премьер-министр и Совет Министров определяют основное направление правительственной политики в соответствии с принципами, установленными Народной палатой, а также организуют и обеспечивают проведение в жизнь этой политики. В области внешних сношений Совет Министров ГДР неоднократно выступал с различными внешнеполитическими актами, в частности с заявлениями, обращениями, меморандумами и нотами по различным вопросам.

В компетенцию Совета Министров ГДР входит также

определение принципов деятельности дипломатических органов, поддержание и регулирование на межправительственной основе взаимоотношений с иностранными государствами в экономической, культурной и научно-технической областях.

Основным повседневным и оперативным центральным органом внешних сношений, на котором лежит вся текущая внешнеполитическая и дипломатическая деятельность ГДР, является Министерство иностранных дел, возглавляемое министром иностранных дел. Компетенция Министерства иностранных дел ГДР, его правовое положение и структура установлены его статутом, утвержденным Советом Министров. Согласно общим конституционным положениям ст. 98, министр иностранных дел, как и другие министры, руководит самостоятельно порученной ему отраслью в соответствии с общей линией правительственной политики. За свою деятельность министр иностранных дел ответствен перед Народной палатой.

В функции министра иностранных дел по линии внешних сношений с иностранными государствами входит ведение переговоров с соответствующими представителями этих государств и по определенным вопросам; поддержание связи с дипломатическими представителями иностранных государств в своей стране, выступление от имени Министерства иностранных дел с заявлениями и нотами и т. д. Однако право на подписание договоров и соглашений от имени правительства или государства министр иностранных дел имеет лишь в случае специальных на то полномочий от Государственного совета или Совета Министров. Министр иностранных дел пользуется при своем посещении иностранных государств дипломатическим иммунитетом в его полном объеме, за исключением некоторых почестей, которые оказываются лишь главам государств, иногда главам правительств иностранных государств.

К внутренним административно-нормативным функциям министра относится издание в пределах его компетенции приказов, инструкций и распоряжений, обязательных для всех работников министерства, а также, если это имеется в виду в акте министра, обязательных и для работников зарубежных органов внешних сношений ГДР.

В руководство министерства входят кроме министра также первый заместитель министра (государственный

секретарь) и заместители министра; заместители министра ведают определенными областями в деятельности Министерства иностранных дел.

По постановлению Совета Министров ГДР от 17 июля 1952 г. при министре образуется совещательный орган — коллегия министерства, в которую входят заместители министра и некоторые другие руководящие работники министерства. На заседания коллегии могут приглашаться и другие работники отдельных звеньев министерства, которые, однако, участвуют в заседании с консультативными или информационными функциями. Решение коллегии принимается лишь членами коллегии и оформляется в виде приказа министра.

В центральном аппарате Министерства иностранных дел ГДР имеются оперативные дипломатические территориальные и функциональные отделы и другие подразделения, ведающие взаимоотношениями со странами или группой определенных вопросов. Административно-хозяйственными, кадровыми и иными вопросами занимаются другие соответствующие звенья центрального аппарата.

Таковы в основном центральные органы внешних сношений ГДР, их функции и компетенция.

§ 4. Органы внешних сношений и ведомства иностранных дел крупнейших капиталистических государств

Органы внешних сношений стран капитализма начиная от их парламентов и кончая кадрами дипломатических работников зарубежных представительств комплектуются по классовому признаку с обеспечением руководящего положения выходцам из господствующих классов. Монополистическая буржуазия составляет сейчас основные кадры политиков и дипломатов, особенно в ведущей стране капитализма — в США. Вся чиновничья служба дипломатического ведомства США, как и других капиталистических государств, связана тысячами крепчайших нитей с буржуазией. В И Ленин подчеркивал в свое время, что эта армия буржуазных чиновников «насквозь пропитана антидемократическим духом.., окружена атмосферой буржуазных отношений, дышит только ею, она застыла, заскорузла, окоченела, она не в силах вырваться из этой атмосферы, она не мо-

жет мыслить, чувствовать, действовать иначе как по-старому»⁵.

Классовый подбор кадрового состава органов внешних сношений в США охватывает, разумеется, кроме представительных учреждений Государственный департамент и зарубежные дипломатические представительства.

Все государственные секретари США послевоенного времени — Ачесон, Даллес, Раск, Роджерс — были непосредственно связаны с основными группами крупного капитала, с теми или иными крупнейшими монополиями США. Тот же принцип подбора кадров сохраняется и на посты заместителей и помощников Государственного секретаря и других ответственных чиновников в центральном аппарате Государственного департамента. В то же время при смене администрации в результате победы той или иной политической партии в США происходит смена руководящих кадров дипломатического ведомства. Как правило, каждый новый Государственный секретарь США и его заместители приводят с собой до 100 руководящих работников победившей на президентских выборах буржуазной партии, а по рекомендации вновь избранных конгрессменов назначается до 250 непрофессиональных дипломатов. В целом до 13% оперативного состава дипломатического ведомства США являются лица, назначенные по политическим соображениям.

Классовый, политический подбор кадров происходит и при комплектовании американских зарубежных представительств. Иногда этот подбор доходит до анекдотических случаев. Характерен в этом смысле ставший в 1957 году широко известным факт назначения на пост посла США в Цейлоне владельца 129 магазинов женского платья некоего Глюка только потому, что он пожертвовал во время избирательной кампании 37 тыс. долл. в фонд республиканской партии. В 117 посольствах США за границей в конце 60-х годов $\frac{2}{3}$ послов являлись не профессиональными дипломатами, а были ставленниками различных деловых и политических кругов⁶. Как писал в специальном циркулярном письме государственный секретарь США Д. Раск, «мы хотим... ввести взгляды бизнеса

⁵ В. И. Ленин Полн. собр. соч. Т. 34, с. 202—203.

⁶ J. F. Campbell The Foreign Affairs Fudge Factory N. Y., 1971, p. 63.

непосредственно в сам процесс осуществления внешней политики»⁷.

Для дипломатического аппарата США стало характерным назначение на дипломатические должности, особенно послов, представителей крупных монополий, сочетающих свою дипломатическую деятельность с коммерческими операциями в пользу своих монополий и рассматривающих дипломатические посты как своеобразную награду за поддержку во время избирательной кампании той или иной партии.

При этом в партиях всегда надо видеть не более чем политические организации все того же монополистического капитала, а за избирательными кампаниями и борьбой двух американских партий в этих кампаниях — борьбу конкурирующих групп монополистического капитала. Поэтому известная смена кадров в органах внешних сношений, которая происходит после прихода к власти той или иной партии, представляет собой не изменение классовой природы этих органов, а замещение кадров одной группы монополистического капитала кадрами другой группы. В свете этих данных следует рассматривать органы внешних сношений США.

Центральные
органы внешних
сношений
Соединенных
Штатов Америки

Конституция США, принятая еще в XVIII веке (17 сентября 1787 г.), несмотря на вносившиеся в нее различные поправки, по вопросам внешних сношений осталась в основном без существенных изменений. Однако практика государственного управления и внешних сношений уже внесла известные поправки, которые, однако, не зафиксированы в самой Конституции.

В разд. 8 ст. I Конституции США, где говорится о компетенции Конгресса, то есть представительного органа — парламента США, есть несколько пунктов, касающихся вопросов внешних сношений. Так, например, в § 3 этого раздела говорится, что Конгресс будет иметь право регулировать торговлю с иностранными нациями, между отдельными штатами и с индейскими племенами. В § 11 говорится, что Конгресс будет иметь право объявлять войну, издавать положения относительно военной добычи на суше и на море. Нельзя не видеть, что это довольно архаические пункты, указывающие, что Конституция

⁷ «International Commerce», Apr 4, 1966, p 7.

США была принята в тот период, когда США вели еще торговлю с индейскими племенами и когда вели войны с захватом на суше и на море так называемой военной добычи.

В § 18 этого же раздела говорится, что «Конгресс имеет право издавать все законы, которые будут необходимы для осуществления как вышеуказанных прав, так и всех других прав, которыми настоящая Конституция наделяет Правительство Соединенных Штатов, его департаменты или должностных лиц». Этим пунктом все покрывается, в том числе и законы, касающиеся войны и мира.

В ст. II Конституции США говорится о полномочиях Президента. Характерно, что в этой статье нет особых пунктов, которые специально уполномочивали бы Президента на ведение внешних сношений, хотя Президент играет решающую роль в этих вопросах. В Конституции говорится (разд 2 ст. II) лишь о том, что Президент имеет право, с совета и согласия Сената, заключать договоры при условии их одобрения $\frac{2}{3}$ присутствующих сенаторов; он будет указывать и, с совета и согласия Сената, назначать послов, других полномочных представителей и консулов.

В разд. 3 ст. II Конституции говорится, что Президент будет принимать послов и других полномочных представителей, он будет следить за тем, чтобы законы исполнялись добросовестно, и будет давать поручения всем должностным лицам Соединенных Штатов.

В дополнение к этой писаной Конституции существует, однако, большая практика, которая оформлена рядом законов США, принятых Конгрессом, законов, которые уполномочивают Президента к ведению дел по разного рода вопросам внешних сношений.

Если проанализировать существующую практику, то можно прийти к заключению, что главную роль в области внешних сношений в США играют два лица: Президент США и Государственный секретарь. Президент США является не только главой государства, но одновременно и главой Правительства, то есть он осуществляет двойные функции: в известной мере функции представительства от имени государства и окончательного судьи в вопросах принятия тех или иных законов, с одной стороны; с другой — он является главой исполнительной власти, которая осуществляет практическое повседневное руководство Правительством. Как таковое лицо, Президент

США выполняет многообразные функции в области внешних сношений. Он подписывает все законы, все договоры, которые утверждаются Сенатом, он принимает послов, он ведет переговоры с представителями других государств, он выступает от имени США во всех крупных международных совещаниях, и без его ведома ни один крупный шаг внешней политики США не может быть осуществлен.

Не только во время войны, но и в послевоенное время, особенно в последнее десятилетие, роль Президента США в руководстве внешней политикой чрезвычайно возросла. Это стало очевидным в наиболее острый период развития войны США во Вьетнаме и во всей Юго-Восточной Азии, когда президент Р. Никсон, нередко вопреки требованиям американской и международной общественности, а также вразрез с настроениями в представительных учреждениях США — в Сенате и Палате представителей, предпринимал ряд военных акций против народов Вьетнама, Камбоджи и Лаоса (бомбардировки, высадка морской пехоты, введение в действие крупных войсковых соединений и др.), которые чрезвычайно обостряли обстановку в этом районе и привели к затяжной и бесперспективной войне, приведшей в конечном счете к крупному военно-политическому поражению США. На этой почве обострились отношения Конгресса США и Президента, следствием чего было принятие ряда законов, ограничивающих права Президента США в области применения вооруженных сил за границей.

Государственный секретарь США является вторым лицом, которое ведет непосредственную оперативную деятельность в области внешних сношений и по существу обычаю является вторым лицом в государстве после Президента. Президент — это глава государства и глава Правительства, а Государственный секретарь — это главное лицо внутри Правительства, ведающее областью внешних сношений, которой придается большое значение во всей деятельности Правительства США. Государственный секретарь, по существу, ведет всю оперативную деятельность в области внешних сношений, участвует в различных совещаниях, представляет Правительство США на различных конференциях, подписывает ряд соглашений, которые Президент уполномочивает его подписать, представляет все предложения Правительства для Конгресса, отчитывается перед Конгрессом и т. д. Таковы

основные положения писаной Конституции и практики деятельности в области внешних сношений США.

Помощник Президента по национальной безопасности в 70-х годах стал лицом, играющим решающую роль в формировании внешнеполитического курса США и оказывающим преобладающее влияние на решения Президента по вопросам внешней политики. При Президенте США имелся длительное время консультативный орган по вопросам внешней и военной политики — Совет национальной безопасности, при котором работали межведомственные подкомитеты и группы. Рабочий аппарат этого Совета возглавляет помощник Президента по национальной безопасности. С назначением на этот пост в конце 60-х годов Г. Киссинджера роль и значение этого поста необычайно выросли. Президент США Р. Никсон при посредстве своего помощника по национальной безопасности взял на себя, по существу, все главные функции руководства внешними сношениями США. Это повело к тому, что роль Государственного секретаря и Государственного департамента как основного внешнеполитического ведомства страны резко упала. Газета «Нью-Йорк таймс» писала в связи с этим в январе 1971 года: «Государственный департамент, когда-то гордый и неоспоримый, управляющий внешней политикой, наконец признал то, что многие уже давно говорили: он больше не несет ответственности за все внешние сношения Соединенных Штатов и, судя по всему, не может рассчитывать вернуть себе эту ответственность»⁸.

Поскольку стало очевидным, что такое ненормальное положение не может долго продолжаться, в сентябре 1973 года помощник Президента по национальной безопасности Г. Киссинджер был назначен одновременно и Государственным секретарем США (вместо Роджерса, который был освобожден от этого поста). Это позволило объединить руководство в области внешней политики персонально в одном лице и тем самым сохранить основной государственный аппарат в области внешней политики — Государственный департамент США в качестве действующего инструмента в этой области. С приходом к власти нового Президента США — Д. Форда в 1974 году функции Государственного секретаря и помощника Президента по вопросам национальной безопасности в области руковод-

⁸ «The New York Times», Jan 18, 1971.

ства внешнеполитической деятельностью были вновь разделены, и Государственный департамент стал вновь играть свою роль в разработке вопросов внешней политики США и осуществлении дипломатических акций в соответствии с общим курсом внешней политики, определяемым Президентом и Конгрессом США.

Государственный департамент США является главным звеном внешнеполитического аппарата этой страны. Основные составные части его аналогичны аппаратам МИД в других странах, но есть в нем и некоторые особенности, которые связаны с определенными областями работы, характерными для экспансионистской политики США. Например, очень развиты те части аппарата, которые предназначены для активного воздействия на другие страны, для активного вмешательства в дела других стран. Кроме того, верхушка руководства держит в своих руках основные разделы работы. Более выпукло выступает активная роль самого Государственного секретаря, его заместителей и помощников, а начальники департаментов и другие работники остаются в тени, они мало фигурируют. На всякого рода совещания едет, как правило, сам Государственный секретарь, либо его заместитель, либо заместители заместителя Государственного секретаря, либо его помощники, которые ведают специальными областями работы и на которых возложены специальные функции.

Структура руководства Госдепартамента такова: Государственный секретарь, заместитель Государственного секретаря, заместители Государственного секретаря по политическим и экономическим делам, заместитель заместителя Государственного секретаря по управлению и советник Госдепартамента. Эта руководящая группа обслуживается общим исполнительным секретариатом, группой планирования и координации. Вслед за ней идет группа помощников Государственного секретаря, составляющая главное звено оперативного руководства основными подразделениями Госдепартамента. Имеется пять помощников Государственного секретаря, которые руководят региональными или оперативно-территориальными управлениями. По европейским делам — один помощник; по межамериканским делам — другой помощник; дальше — помощник по делам Ближнего Востока и Южной Азии; помощник по делам Африки; наконец, помощник по делам Дальнего Востока. Таким образом, дипломатиче-

ская деятельность США во всем мире охвачена этими пятью помощниками Государственного секретаря. Каждый из них имеет в своих руках крупное управление, охватывающее почти по целому континенту.

Пять других помощников Государственного секретаря руководят функциональными управлениями или отраслями работы. Это — помощники по делам международных организаций, по экономическим делам, по вопросам образования и культуры, по связи с Конгрессом и по связи с общественностью. При Государственном секретаре имеются, кроме того, посол по особым поручениям, советник по юридическим делам, генеральный директор заграничной службы, директор службы по международным научным вопросам, директор бюро по вопросам безопасности и консульским вопросам и специальный помощник — исполнительный секретарь Государственного департамента. Кроме того, имеется два управления — Управление по военно-политическим делам и Управление разведки и исследования, которые непосредственно связаны с секретными операциями против социалистических государств и развивающихся государств Азии, Африки и Латинской Америки.

Такова руководящая верхушка, которая стоит во главе Государственного департамента США. При этом должности помощников Государственного секретаря занимают, как правило, видные люди, имеющие большой опыт работы, являющиеся старыми деятелями Госдепартамента. Известно, что в зависимости от результатов выборов Президента в аппарате Государственного департамента, как правило, происходит смена всей административной верхушки. Если на пост Государственного секретаря приходит республиканец, то он обычно подбирает аппарат в основном из Республиканской партии. Некоторые люди, являющиеся крупными специалистами в тех или иных вопросах, остаются в аппарате Государственного департамента, независимо от того, к какой партии они принадлежат — к Республиканской или Демократической — или являются беспартийными.

Помимо этой руководящей верхушки имеются специальные отделы и управления, которые возглавляются директорами, советниками и инспекторами. Так, например, имеется совет по планированию политики, который возглавляется советником Государственного департамента. Долгое время руководителем бюро планирования был

бывший посол США в Советском Союзе Дж. Кеннан, считающийся крупным специалистом по восточным делам. Это бюро, теперь совет, имело большой штат. Совет намечает на длительный срок общую политику на всех континентах и соответственно этому подготавливает общий курс политики. Так, например, одно время такой политикой Государственного департамента была так называемая «политика сдерживания коммунизма», «политика отбрасывания коммунизма» и т. д. Совет планирует общий курс политики и соответственно этому общему курсу разрабатывает различные мероприятия

Затем есть советник по юридическим вопросам, инспектор, руководящий административными отделами аппарата. Имеется бюро по контролю над сообщениями представительств за границей и управление безопасности, которое объединено с управлением консульских дел и ведает вопросами въезда, выезда, высылки людей и т. д. Дальше идут более мелкие подразделения аппарата Государственного департамента, которых насчитывается до 300. Всего основных отделов, подчиненных непосредственно Государственному секретарю, насчитывается свыше 40.

Из всех названных подразделений, которыми руководят помощники Государственного секретаря, надо выделить подразделения, осуществляющие фактически вмешательство во внутренние дела других государств. Это — подразделения по экономическим делам (существует особый орган — Агентство международного развития), по межамериканским делам, по вопросам информации. Вопросам информации в Государственном департаменте уделяется большое внимание. Ими занимаются крупное управление и специальное информационное агентство США с огромным штатом людей, располагающее большими средствами и имеющее в своих руках сильные рычаги воздействия: радио, печать, выставки, читальные залы в различных странах и т. д. В помощь Государственному департаменту создано специальное управление США по контролю за вооружениями и разоружению.

В центральном аппарате Государственного департамента насчитывается более 6 тыс. человек, а в 120 посольствах, 7 миссиях при крупнейших международных организациях и в других точках в начале 70-х годов работало 19 500 американцев и 28 200 служащих из местного населения. Они представляли интересы более 40 министерств и ведомств, имеющих внешние сношения. Всего почти

100 тыс. сотрудников гражданских министерств ведут ту или иную работу в области внешней политики, не считая специальных кадров разведки и работающих на зарубежных военных объектах США в различных районах мира. Осуществление мероприятий в области внешней политики, не считая расходов на вооружение, обходится США примерно в 15 млрд. долл. в год.

Характеризуя структуру и деятельность Государственного департамента в недавнем прошлом, Дж. Кеннан писал в 1952 году, что это учреждение — «административные руины, забитые людьми, к которым никогда не предъявляли обычных требований, которых сковывает и душит конкуренция. Никем не ценимые, они превратились в беспомощный объект клеветы посторонних критиков». После смерти Государственного секретаря Дж. Ф. Даллеса и особенно после прихода к власти Президента Дж. Кеннеди и Государственного секретаря Д. Раска Государственный департамент подвергся реорганизации. Однако, по свидетельству Д. Крафта, специально занимающегося изучением Государственного департамента, «стремительный рост и разветвление функций департамента запутали его организационную структуру. Ее не изобразишь как четкие ряды квадратов. Она напоминает скорее топографическую карту, покрытую извивающимися цепями гор»⁹.

По словам Д. Крафта, «механика управления этой канцелярской машиной сравнительно проста. Каждое утро происходят совещания, на которых Государственный секретарь обменивается мнениями с ведущими работниками департамента. Кроме того, существует исполнительный секретариат, который поддерживает связь с Белым домом, координирует работу высших чиновников департамента и своевременно направляет нужному человеку бумагу. Этим и ограничивается руководство департамента сверху»¹⁰. А бумаг через Государственный департамент проходит огромное количество. Одних телеграмм из посольств США за границей и различных звеньев заграничной службы проходят тысячи. Как заявил Государственный секретарь США Д. Раск в своем выступлении 11 февраля 1963 г. по телевидению, «днем и ночью информация поступает... из всех уголков мира — мы получаем

⁹ «Harper's Magasin», 1961, Nov.

¹⁰ *Ibid.*

до тысячи телеграфных сообщений каждые 24 часа». Чтобы обеспечить оперативное решение возникающих вопросов, «ответственные должностные лица, — продолжал Д. Раск, — дежурят круглосуточно, другие собираются здесь, чтобы получать инструкции и разрабатывать наши планы».

Кроме Государственного департамента в выработке и осуществлении внешнеполитических мероприятий участвуют такие мощные и влиятельные ведомства США, как Пентагон (центр всех американских военных ведомств) и Центральное разведывательное управление (ЦРУ), которые нередко активно вмешиваются в дела внешней политики и, как правило, своими агрессивными действиями обостряют обстановку в том или ином районе мира. Достаточно указать, что, по данным Дж. Кемпбелла в его книге «Кухня внешних сношений», Пентагон имел в 1970 году в посольствах и миссиях США за границей 8264 военных против 3100 служащих Госдепартамента¹¹. Такие события 60—70-х годов, как необъявленная война в Южном Вьетнаме, в Камбодже и Лаосе, как организация закончившейся провалом высадки на Кубе в апреле 1961 года контрреволюционной банды кубинских эмигрантов, а также военной блокады революционной Кубы в октябре 1962 года, поставившей мир на грань термоядерной войны, как переворот черных полковников в Греции, как захват военной хунтой власти в Чили и убийство президента Чили Сальвадора Альенде в сентябре 1973 года, носят на себе следы агрессивных действий Пентагона и ЦРУ. Государственный департамент, являющийся главным органом внешних сношений США, действует в тесном контакте и взаимодействии с Пентагоном и ЦРУ, что и оказывает большое влияние на дипломатию США, придавая ей явно агрессивный характер.

Но, как говорится в Программе КПСС, «жизнь показывает полную несостоятельность притязаний империализма США на мировое господство. Империализм оказывается не в силах преградить путь социалистическим и национально-освободительным революциям». Изменение соотношения сил на мировой арене в пользу сил мира и социализма не могло не оказать своего воздействия и на дипломатию США, вынуждая ее искать решения спорных международных вопросов путем переговоров и на

¹¹ J F Campbell Op. cit., p 192.

путях взаимоприемлемых компромиссов. Наиболее дальновидные и реально мыслящие круги американской буржуазии стали отдавать себе отчет в бесперспективности и чрезвычайной опасности курса на развязывание новой мировой войны, которая не может при наличии у СССР мощного ракетно-ядерного оружия привести ни к чему иному, как к величайшей катастрофе, в которой будет погребен империализм, развязавший такую войну. Отсюда и изменение дипломатической тактики со стороны Государственного департамента США за последний период и та «стратегия мира», которая провозглашена была еще покойным президентом Дж. Кеннеди в противовес откровенно агрессивному курсу внешней политики, провозглашенному «бешеными».

Это не значит, однако, что американская дипломатия отказалась вовсе от того ее содержания, методов и приемов, которые характерны для буржуазной дипломатии эпохи империализма. Отнюдь нет. Государственный департамент и вся заграничная служба США используют все эти приемы и методы, действуя, однако, более гибко, с учетом изменения соотношения сил на мировой арене и конкретной обстановки на различных континентах и в отдельных странах.

Центральные
органы внешних
сношений
Великобритании

Не менее четко проявляется классовая природа органов внешних сношений и в других капиталистических странах. Примером может служить Великобритания.

В Великобритании глава государства, представляющий страну в международных отношениях, аккредитующий послов и посланников при иностранных государствах и принимающий иностранных послов и посланников, — королева. Вряд ли можно найти столь явное и формально открытое проявление классовой природы органов внешних сношений, чем олицетворение государства в международных отношениях в личности монарха — этого института, пришедшего еще из феодального общества.

Не менее характерен в классовом отношении и такой орган внешних сношений Великобритании, как Парламент. О Палате лордов вообще вряд ли есть смысл приводить какие-либо данные; само название говорит за себя, за классовый состав Палаты. Что касается социального состава Палаты общин, то достаточно указать, что группа депутатов-рабочих постоянно примерно в 10 раз

меньше группы, представляющей непосредственно монополистический капитал, и в 30 раз меньше всей численности депутатов в Палате общин. Все этого говорит не только о буржуазной сущности английского Парламента, но и о стремлении монополистического капитала превратить Палату общин в непосредственный политический орган самого капитала. В свете такого социального состава Палаты общин, имеющей определенные функции в области определения внешнеполитического курса Великобритании, становится понятным, что, несмотря на внешне иногда бурный характер дебатов в Парламенте Великобритании, ее внешняя политика по своей сущности сохраняет направление, соответствующее интересам господствующего в стране класса.

Среди всех органов внешних сношений Англии нигде так тщательно не проявляется классовый подбор кадров, как в аппарате ведомства иностранных дел Англии (Форин оффис) и в органах зарубежной дипломатической службы. В аппарат дипломатической службы Великобритании из поколения в поколение попадают либо члены старых аристократических семей, либо буржуазные деятели, передающие затем по наследству своим сыновьям опыт дипломатической работы и сохраняющие традиции английской дипломатии. К тому же повседневно линию внешней политики практически определяет несменяемый состав постоянного аппарата Форин оффис — постоянный заместитель министра, его заместители и помощники, которые тесно связаны родственными и иными узами с правящей верхушкой страны. Вот почему, несмотря на смену той или иной партии у кормила власти, некоторые основные линии внешней политики сохраняют свое направление.

Хотя в Англии и нет вообще писаной конституции как единого акта, тем не менее на основании уже установившейся традиции и различных государственных актов, принятых Парламентом, королева действует только лишь в соответствии с решениями Правительства, управляющего страной от ее имени.

Высшей законодательной властью в Соединенном Королевстве Великобритании обладают королева и две палаты Парламента — Палата общин и Палата лордов. В области внешних сношений королева обладает формальными полномочиями объявлять войну и заключать мир, ратифицировать международные договоры, назна-

чать и принимать послов. Однако в практике сегодняшнего дня королева Великобритании фактически перепоручает основные из этих функций Правительству и лишь формально утверждает решения Кабинета министров.

Основными задачами Парламента являются: обсуждение и принятие законопроектов, определение национального бюджета, включая бюджет ведомства иностранных дел, и контроль за деятельностью Правительства. Само собой разумеется, что Парламент принимает законы, касающиеся войны и мира. Это входит в непосредственную функцию Парламента. Все важные международные соглашения и договоры обычно рассматриваются в Парламенте, после чего от имени государства королева подписывает или ратифицирует эти договоры. Парламент Великобритании, однако, далеко не определяет внешнеполитической линии Правительства. Дебаты в Парламенте имеют значение лишь в смысле отражения в них общественного мнения страны, поскольку при наличии правительственного большинства в Парламенте Правительству не угрожает принятие неприемлемого для него решения. Парламент Великобритании даже не имеет комиссии по иностранным делам, которая могла бы повседневно контролировать внешнеполитическую деятельность Правительства. Решающее значение в определении внешней политики и осуществлении ее имеет Правительство и его Кабинет.

Правительство является высшим органом исполнительной власти Великобритании. Оно формируется из числа членов партии, получившей большинство мест на последних выборах в Парламент. Иногда, в редких случаях, бывает образовано коалиционное Правительство из двух или нескольких партий.

Правительство из своей среды выбирает более узкий состав, так называемый Кабинет министров. Главную роль в правительстве и Кабинете по всем вопросам, в том числе и по вопросам внешней политики, играет премьер-министр. Функциями Кабинета являются: окончательное определение политики, представляемой Парламенту, осуществление контроля за деятельностью важнейших правительственных учреждений и координация деятельности различных министерств. Таким образом, по существу, повседневное руководство вопросами внешней политики осуществляет Кабинет. Кабинет министров — это узкий состав Правительства, куда входит министр иностранных

дел и который решает все основные вопросы внешней политики.

Но есть еще один орган, который как бы стоит над всеми этими органами управления и который является так называемым высшим органом королевского управления Великобритании. Это — Тайный совет. В состав Тайного совета входят особо привилегированные лица, назначаемые королевой. В их число обычно входят все члены Кабинета, то есть узкого состава Правительства, и виднейшие деятели буржуазных партий. Во главе Тайного совета стоит лорд — председатель Тайного совета, являющийся также членом Кабинета. Тайный совет собирается очень редко и только тогда, когда решаются какие-то крупные вопросы, когда грозит серьезный кризис внутри правительства и внутри страны. Иногда практикуются отдельные совещания не всего Тайного совета, а наиболее видных его представителей во главе с лордом-председателем. На этих совещаниях обсуждаются общие вопросы, касающиеся направления как внутренней, так и внешней политики. Таковы полномочия и основные функции органов внешних сношений Великобритании.

Важнейшим оперативным органом внешних сношений Великобритании является ведомство иностранных дел (Форин оффис). В структуре Форин оффис (МИД Англии) переплетаются черты организационной структуры департаментов и отделов, относящихся к истории прошлого Англии, и новых отделов, связанных с внешней политикой последнего периода. В настоящее время структура центрального аппарата МИД Великобритании выглядит следующим образом. Главой Министерства иностранных дел Великобритании является Главный государственный секретарь ее величества по иностранным делам, которого в современной дипломатической практике называют министром иностранных дел. Министр является членом Парламента и Кабинета.

Следующим звеном в руководстве МИД Великобритании являются два государственных министра по иностранным делам. Они считаются членами Правительства Англии и назначаются премьер-министром в помощь министру иностранных дел и, по существу, являются заместителями министра с личным рангом министра. В отсутствие министра один из них исполняет его обязанности.

В рамках Парламента министр иностранных дел имеет также своих помощников — двух парламентских за-

местителей, которые следят за тем, как поднимаются в Парламенте вопросы по внешней политике, и отвечают на вопросы. Непосредственного влияния на аппарат МИД они почти не имеют; они пользуются услугами аппарата для подготовки ответов и для наблюдения за тенденциями в различных политических кругах. Парламентские заместители министра представляют собой связующее звено между министром и Парламентом.

Министр иностранных дел и государственные министры имеют своих личных парламентских секретарей, на должность которых обычно назначаются молодые члены Парламента. Парламентские секретари представляют связующее звено между министром и его референтурой во время работы Парламента.

Министр иностранных дел, два государственных министра, два парламентских заместителя и парламентские секретари представляют собой партийно-парламентское руководство МИД Великобритании. Это руководство меняется в зависимости от исхода очередных выборов в Парламент, от наличия большинства в Парламенте той или иной партии.

В отличие от этого сменяемого партийно-парламентского руководства основной аппарат чиновников и служащих МИД Великобритании несменяем, то есть не зависит от итогов парламентских выборов. Этот постоянный аппарат непосредственно возглавляет постоянный заместитель министра иностранных дел. Постоянный заместитель министра — основная рабочая фигура в аппарате МИД. Он несменяем в зависимости от результатов выборов в Парламент. Постоянный заместитель министра обычно является беспартийным. Это чиновник МИД, который руководит повседневной оперативной деятельностью основного рабочего аппарата МИД, взятого в целом.

Как отмечает американский исследователь К. Лондон, постоянный заместитель представляет собой фигуру, гораздо более важную, чем большинство министров, в том числе государственных министры по иностранным делам¹². Постоянный заместитель министра как бы олицетворяет преемственность внешней политики Великобритании, причем эта преемственность, порой, проявляется в такой степени, что внешняя политика зачастую не меня-

¹² См К L o n d o n New Foreign Policy is made N Y, 1949, р 120

ется даже при смене одной правящей партии другой. В этом империалистическом единообразии внешней политики Великобритании важную роль играет именно постоянный заместитель министра.

Достаточно упомянуть таких видных английских дипломатов довоенного времени, как Р. Ванситтарт, а затем А. Кадоган, О. Сарджент, У. Стрэнг, А. Кирк-Патрик, которые занимали пост постоянного заместителя министра, чтобы видеть, какое большое значение имеет этот пост для постоянного осуществления внешнеполитической линии Великобритании и для руководства всем внешнеполитическим ведомством этой страны.

Своеобразием в организационном отношении для МИД Великобритании является подчинение английской разведывательной службы — «Сикрет интеллидженс сервис» — постоянному заместителю министра. Он имеет контроль над деятельностью этой службы и распоряжается всеми секретными документами. Естественно, что, будучи человеком опытным и сведущим во всех вопросах не только непосредственно дипломатической службы, но и разведки, постоянный заместитель министра способен оказывать решающее влияние на мнение и решения самого министра иностранных дел.

Если говорить о несменяемом аппарате МИД Великобритании, то главой этого аппарата является именно постоянный заместитель министра. Он возглавляет специальный комитет, в соответствии с рекомендациями которого происходят назначения лиц на высшие дипломатические посты. Постоянный заместитель также финансово ответственное лицо; он несет ответственность перед Парламентом за распределение средств, выделяемых на дипломатическую службу. Однако вместе с тем постоянный заместитель не несет ответственности за внешнеполитический курс и соглашения. Эта ответственность возлагается на министра, хотя бы подлинным вдохновителем такого курса или тех или иных внешнеполитических акций и был постоянный заместитель министра.

Постоянный заместитель министра имеет шесть заместителей заместителя министра и восемь помощников заместителя. Заместителем заместителя министра считается также советник по вопросам европейской торговли.

Постоянный заместитель министра и его заместители образуют руководящую верхушку аппарата МИД Великобритании — ее называют «биг эйт» («большая восьмер-

ка»). Каждый из заместителей заместителя ведает определенными отделами. Большинство из помощников заместителя также отвечают за определенные отделы.

Ранг помощников заместителя министра имеют также главный юридический советник, библиотекарь, старший инспектор и директор связи министерства.

Заместители и помощники постоянного заместителя министра вместе с приравненными к ним лицами образуют комитет постоянного заместителя министра как совещательный орган, который регулярно собирается и обсуждает общие задачи внешней политики и подготавливает свои рекомендации для министра по главным стратегическим вопросам внешней политики.

Важную роль в деятельности центрального аппарата МИД Великобритании играет личный секретарь министра. На этот пост обычно назначается опытный чиновник. Личный секретарь возглавляет секретариат министра, в состав которого входят помощники и референты личного секретаря министра.

Основная оперативная работа Министерства иностранных дел протекает в отделах. В центральном аппарате МИД Великобритании имеется 39 отделов, из них 10 оперативно-территориальных, 19 функциональных и 10 организационно-административных.

Вопросами отношений с различными странами ведают территориальные отделы. К таким отделам относятся: Американский, Дальневосточный, Восточный (Ирак, Иран, Афганистан, Израиль, Иордания, Ливан, Сирия), Арабский (зона Персидского залива, Саудовская Аравия, Йемен), Северной и Восточной Африки, Западной и Центральной Африки, Северный (Советский Союз и европейские социалистические страны), Западный (все западноевропейские страны), Центральный, Юго-Восточной Азии. Ряд отделов делится на секции. При каждом территориальном отделе есть свой юридический советник.

В структуре МИД Великобритании важное место занимают функциональные оперативные дипломатические отделы. К таким отделам относятся: Организации Объединенных Наций, которому уделяется особо большое внимание; европейских экономических организаций (ранее это был отдел взаимной помощи), занимающийся вопросами «Общего рынка», Экономической комиссии ООН для Европы, Организации европейского экономического сообщества, экономическими проблемами НАТО и неко-

торыми другими организациями экономического характера. Этот отдел также рассматривает вопросы, связанные с влиянием американской помощи в Британском содружестве наций и колоний, и вопросы торговли между Востоком и Западом. К функциональным отделам относятся также: отдел экономических сношений; общий отдел, в ведение которого входят вопросы гражданской авиации, судоходства, рыболовства, китобойного промысла, метеорологических исследований, международной почтовой и телеграфной связи. Большую группу функциональных отделов составляют отделы информации и культуры. Такой большой группы подобных отделов не знают другие страны. Эти отделы служат целям идеологической экспансии и занимают важное место в военно-стратегических планах Правительства Великобритании. К этой группе относятся отдел новостей, отдел культурных связей, отдел информационной политики, являющийся своего рода мозговым центром, который направляет всю английскую заграничную пропаганду, действуя в сотрудничестве с разведывательным аппаратом Форин оффис.

Отделу новостей придается особо важное значение, и он является единственным отделом, подчиненным непосредственно постоянному заместителю министра. Этот отдел систематически ведет внешнеполитическую пропаганду, используя все средства массовой информации (радио, телевидение, прессу).

Отмечая это приспособление Форин оффис к идеологической борьбе в результате так называемой «реформы Идена—Бевина», известный американский юрист К. Лондон писал: «Реорганизованный Форин оффис свидетельствует о том, что культурные отношения, информация и ведение психологической войны рассматриваются английским правительством как важное средство проведения внешней политики»¹³.

Таким образом, считая все эти идеологические отделы функциональными отделами Министерства иностранных дел, правящие круги Англии тем самым подчеркивают, что ведение идеологической борьбы отныне является одной из важнейших функций Форин оффис.

Функциональными отделами являются также консульский отдел, протокольный отдел, договорный отдел, отдел по вопросам гражданства и отдел претензий. На

¹³ К L o n d o n. Op. cit., p. 218.

положении отдела находится связанное с консульской работой паспортное бюро, один из самых многочисленных по количеству служащих отделов. Это бюро занимается выдачей виз для иностранцев, проживающих в Англии, а также осуществляет разведывательные функции. Кроме того, имеется еще отдел контроля паспортов, ведающий выдачей паспортов при консульствах и паспортных пунктах Великобритании.

К административным отделам в центральном аппарате МИД Англии относятся: архивный отдел; отдел связи; отдел подготовки конференций и снабжения; хозяйственно-организационный отдел, обслуживающий центральный аппарат министерства; финансовый отдел; отдел личного состава; отдел безопасности; отдел машинописи и размножения документов и ряд других отделов.

Своеобразное место в аппарате Форин оффис занимает его библиотека. Это — крупный справочный и подготовительный аппарат МИД, без которого не обходится ни один отдел МИД и на который повседневно опирается руководство. В библиотеке сосредоточены вся документация, списки специалистов по различным странам и вопросам международной политики. Она изучает историю каждого вопроса, которым занимается в оперативно-дипломатическом порядке Форин оффис, и связана со специальным исследовательским отделом, готовящим справочный материал по всем вопросам работы министерства. Этот отдел пользуется всеми материалами, в том числе разведывательного порядка, которые собираются различными ведомствами и в первую очередь разведкой самого Форин оффис, работающей под непосредственным руководством постоянного заместителя министра. Во главе библиотеки МИД Англии обычно стоит опытный дипломат, хорошо знакомый с основными вопросами внешней политики страны.

Помимо Форин оффис вопросами внешних сношений Великобритании занимаются еще два министерства — Министерство по делам содружества наций и Министерство колоний. Первое из них осуществляет повседневный контакт с правительствами стран Британского содружества (Австралии, Канады, Новой Зеландии, Южно-Африканской Республики, Индии, Пакистана, Шри Ланки, Малайзии, Ганы, Нигерии, Сьерра Леоне, Танганьики, Кении) и рассматривает все вопросы взаимоотношений между ними, а также вопросы координации их внешней по-

литики. Впрочем, вопросы координации внешней политики этих стран решаются, по существу, в Форин оффис, хотя сбор информации по этим вопросам и реализация ряда мероприятий британскими верховными комиссарами в этих странах и осуществляются через Министерство по делам содружества наций.

Министерство колоний осуществляет колониальную политику Великобритании и управляет владениями, которые остаются пока ее колониями или несамоуправляющимися территориями.

Форин оффис осуществляет, однако, полный контроль за всей внешнеполитической деятельностью как Министерства колоний, так и других министерств и ведомств. Это относится также и ко всем учреждениям, ведающим информацией и пропагандой. Основными из них являются Британский совет, Центральное бюро информации (ЦБИ) и заграничная служба британской радиовещательной корпорации (Би-Би-Си).

Британский совет является наиболее крупной и имеющей широкие связи с различными странами организацией (имеет своих представителей более чем в 60 государствах); он организует за границей британские культурные центры, институты, выставки, курсы английского языка, издает и распространяет книги, журналы, а также кинофильмы. Через Британский совет заключаются соглашения о культурном сотрудничестве с различными странами. Свыше 4 тыс. сотрудников совета работает за границей.

Центральное бюро информации распространяет официальную информацию за границу через прессу, радио и телевидение, а Би-Би-Си через свою заграничную службу ведет радио- и телевизионную пропаганду на всех языках мира

Центральные
органы внешних
связей
Франции

За период 1958—1963 годов в организации и системе государственных органов во Франции произошли известные изменения, превратившие ее по форме правления из парламентской в президентскую республику. Это изменение связывалось с установлением во Франции режима личной власти генерала де Голля, ставшего в 1958 году Президентом страны. Однако научный подход к изучению политических явлений требует видеть в этих изменениях выражение определенных классовых интересов французского монополистического капитала.

Как уже отмечалось, концентрация и централизация капитала в экономической жизни на империалистической стадии находит свое проявление и в государственно-политической жизни капиталистических стран, в том числе в тенденции к усилению исполнительных органов власти за счет падения роли и значения парламентов¹⁴.

Превращение Франции из парламентской республики в президентскую с ярко выраженными элементами режима личной власти — важнейшее изменение, происшедшее в конституционном положении центральных органов государственной власти Франции.

Второе важное изменение относится уже не непосредственно к организации внутригосударственных органов власти Франции, а к взаимоотношениям Франции с государствами, ранее бывшими колониями Франции (в том числе заморскими территориями и департаментами). Эти изменения в некоторой степени нашли отражение в разделе Конституции о Сообществе и в принятых в 1960 и 1962 годах специальных законах, в которых также затрагиваются вопросы Сообщества.

Оба указанных изменения сказались на системе и функциях центральных органов внешних сношений.

Парламент Французской Республики состоит из двух палат: Национального собрания и Сената. Депутаты Национального собрания избираются прямым голосованием. Сенат избирается путем косвенного голосования. Он обеспечивает представительство территориальных единиц Республики. В Сенате представлены также французы, проживающие за пределами Франции.

Конституция почти совсем не определяет компетенцию Парламента. Характерно даже, что раздел о Парламенте помещен, так сказать, «на задворках» самой Конституции, он следует после разделов о Президенте и Правительстве. Есть только две статьи, говорящие о совершенно бесспорной компетенции Парламента. Это — ст. 35 и

¹⁴ Это усиление исполнительной власти выражается в усилении и концентрации власти в США — в руках президента; в Англии — в руках премьер министра; в Федеративной Республике Германии — в руках федерального канцлера. Усиление исполнительной власти, ее централизации при одновременном ослаблении роли и значения парламента — прямое следствие наступления монополистического капитала в капиталистических странах на демократические слои населения, прежде всего на рабочий класс.

36, посвященные решению вопроса о войне и мире. В ст. 35 указывается, что «объявление войны разрешается только Парламентом». В ст. 36 отмечается, что продление осадного положения в стране на срок более 12 дней может быть разрешено только Парламентом. Что же касается объявления осадного положения, то оно осуществляется в соответствии с абз. 1 той же ст. 36 Советом министров.

Прерогативами Национального собрания, как это вытекает из ст. 50, являются также принятие резолюции по вопросам доверия или недоверия Правительству и одобрение или неодобрение его программы и декларации об общей политике Республики, включая внешнюю политику.

Известные положения о функциях Парламента в отношении рассмотрения и одобрения международных договоров и соглашений содержатся в разделе Конституции, названном «О международных договорах и соглашениях». Хотя большинство положений этого раздела относится к функциям президента и отчасти Конституционного совета, тем не менее в разделе имеются положения, касающиеся и Парламента. В ст. 53 содержится довольно подробный перечень видов международных договоров и соглашений, одобрение которых может быть выражено лишь в форме закона, принимаемого Парламентом. К таким видам договоров ст. 53 относит: мирные договоры, торговые договоры, договоры и соглашения, налагающие обязательства на государственные финансы, изменяющие постановления законодательства, договоры, относящиеся к положению личности, касающиеся уступки, обмена или присоединения территории. Все эти договоры или соглашения «могут быть ратифицированы или одобрены только на основании закона». Подобные договоры, согласно указанной статье, могут вступить в силу лишь после ратификации и одобрения.

Эти конституционные положения в значительной мере изымают внешние сношения из компетенции Парламента, и, как будет видно дальше, почти все важнейшие функции внешних сношений Франции Конституция концентрирует в руках Президента, отчасти некоторых других органов.

Главной фигурой и органом в области внешних сношений Франции является Президент Республики. Его функции излагаются в разд. 2 и 6 Конституции.

В функции Президента в области внешних сношений, согласно Конституции, входит:

назначать и аккредитовывать послов и чрезвычайных посланников при иностранных державах; иностранные послы и чрезвычайные посланники аккредитуются при Президенте (ст. 13 и 14);

вести переговоры о заключении договоров и ратифицировать их; Президент информируется о всех переговорах относительно заключения какого-либо соглашения, не подлежащего ратификации (ст. 52);

гарантировать национальную независимость, территориальную целостность страны и соблюдение соглашений Сообщества и международных договоров (ст. 5);

быть главой вооруженных сил страны (ст. 15);

обнародовать законы о ратификации или одобрении договоров (ст. 10 и 53).

Некоторые другие функции Президента в области внешних сношений вытекают и из ряда статей Конституции, посвященных общим функциям Президента как главы государства и как председательствующего в Совете министров и т. п.

В связи с широкими полномочиями Президента и его председательствованием в Совете министров роль премьер-министра менее значительна, чем в ряде других капиталистических стран. Однако ряд статей Конституции дает все же известный простор Правительству и премьер-министру в определении общей политики страны и ее повседневного осуществления. Статья 38 указывает даже на возможность при определенных условиях осуществления Правительством путем указов в течение ограниченного срока мероприятий, обычно входящих в область законодательства. Известную свободу в определении политического курса страны и в распоряжении административными органами и вооруженными силами предоставляют Правительству ст. 20 и 21. В этих статьях указывается, что Правительство определяет и осуществляет политику нации. Премьер-министр руководит деятельностью Правительства. Он несет ответственность за национальную оборону. Он обеспечивает исполнение законов. В определенных случаях премьер-министр осуществляет регламентарные полномочия и назначает на военные и гражданские должности. В случае необходимости он председательствует вместо Президента Республики на заседаниях советов и комитетов. В исключи-

тельных случаях он может председательствовать вместо Президента на заседаниях Совета министров по определенному поручению Президента и с определенной повесткой дня.

Кроме того, положения ст. 13 указывают на то, что Правительство участвует (под председательством Президента) в назначении послов и чрезвычайных посланников в иностранные государства.

Правительство также ведет переговоры и заключает международные соглашения, не требующие ратификации, хотя об этих переговорах и соглашениях Конституция обязывает информировать Президента.

Все это говорит о том, что и при новой президентской Франции Правительство и премьер-министр остаются важными центральными органами внешних сношений страны.

Кроме указанных центральных органов внешних сношений в соответствии с новой Конституцией предусматривается еще и Конституционный совет. Этот совет выполняет определенные контролирующие функции в области внешних сношений. Конституционный совет, согласно ст. 56, состоит из девяти членов, полномочия которых продолжаются в течение девяти лет и не подлежат возобновлению. Кроме того, в Конституционный совет пожизненно входят бывшие президенты Франции. Главная функция конституционного совета во внешних сношениях — следить за конституционностью международных соглашений. Об этом, в частности, говорится в ст. 54: «Если Конституционный совет, запрошенный Президентом Республики, премьер-министром или председателем одной из палат, заявит, что какое-либо международное обязательство содержит положения, противоречащие Конституции, то разрешение на его ратификацию или одобрение может быть дано только после пересмотра Конституции».

Главным звеном в повседневной оперативной деятельности по осуществлению внешних сношений во Франции, как и в других странах, является Министерство иностранных дел (в обиходе «Ке д'Орсэ» по месторасположению министерства на Орсейской набережной в Париже). Структура центрального аппарата МИД Франции и специализация функций отдельных звеньев этого аппарата выглядят следующим образом

Министр иностранных дел является главой ведомства

и осуществляет все функции, вытекающие из его статуса руководителя ведомства. Через министра иностранных дел происходит также общеполитическое руководство Министерством иностранных дел со стороны Правительства, поскольку министр иностранных дел сам является членом Правительства, а также со стороны Президента Республики, который председательствует на заседаниях Совета министров. Министр иностранных дел осуществляет также связь между ведомством иностранных дел и Парламентом Франции.

В рамках своего ведомства министр иностранных дел издает постановления, решений и инструкции, обязательные для исполнения как в самом центральном аппарате, так и в заграничных представительствах. Помимо руководства центральным аппаратом и зарубежными представительствами министр иностранных дел лично ведет переговоры с представителями иностранных государств и по уполномочию Президента подписывает международные договоры.

При министре иностранных дел функционирует *канцелярия* (кабинет) министра, обычно возглавляемая весьма влиятельным человеком. Канцелярия министра ведает его личной перепиской, поддерживает систематически связь с Парламентом и осуществляет ряд других организационных функций, в том числе готовит приемы (аудиенции) у министра.

Директор кабинета министра поддерживает повседневный контакт с Генеральным секретариатом Президента Республики, и дипломатический советник Президента в курсе всех основных вопросов внешней политики, по которым министр и аппарат министерства предпринимают те или иные шаги. Директор кабинета министра поддерживает также связь с кабинетом премьер-министра и секретариатами других министерств.

Государственный секретарь по иностранным делам — следующее за министром руководящее звено в центральном аппарате. Государственный секретарь, как правило, ведает определенными областями работы, в частности, например, декретом от 10 июня 1961 г. ему поручено было заниматься отношениями Франции с африканскими странами к югу от Сахары и с Малагасийской Республикой. Он занимается и другими делами по поручению министра и является вторым политическим руководителем министерства.

Генеральный секретарь министерства действует на правах заместителя министра. Пост генерального секретаря французского министерства очень напоминает по своей роли, положению и функциям пост постоянного заместителя министра в английском Форин оффис. Генеральный секретарь олицетворяет как бы преемственность в руководстве министерства при сменах министров иностранных дел. Генеральный секретарь наделен большими полномочиями; практически в его ведении находится вся оперативная текущая работа Министерства иностранных дел. Генеральному секретарю подчинены руководители генеральных управлений и более мелких единиц, а также руководители отдельных служб. При генеральном секретаре действует генеральный секретариат, состоящий из двух звеньев — личный секретариат и конференц-секретариат.

Генеральные управления (департаменты) министерства представляют собой основные оперативные единицы центрального аппарата МИД Франции. Генеральные департаменты объединяют в себе по соответствующему профилю оперативные дипломатические (как территориальные, так и функциональные) и оперативные недипломатические отделы. Поэтому каждый генеральный департамент является в известной степени комплексной административной единицей в центральном аппарате; возглавляется каждый департамент *генеральным директором*.

Среди этих департаментов главной оперативной дипломатической единицей является генеральное управление *по политическим делам*. Политический департамент включает в себя дипломатические территориальные отделы по группам стран, ведающие, например, отношениями со странами Европы, Азии и Океании, Северной Африки, Ближнего Востока, Америки, отдел по афро-малагасийским делам. Эти региональные отделы состоят обычно из страноведческих групп-референтур. В политический департамент входят также служба информации и прессы, служба пактов и космоса, служба по атомным вопросам, а также договорный отдел. В рамках этого департамента сосредоточена деятельность по связям и работе в ООН и других международных организациях.

Генеральное управление по экономическим и финансовым делам также объединяет ряд отделов, как территориальных по странам, так и функциональных (например, по вопросам двусторонних соглашений, экономического

сотрудничества, общим вопросам и международного транспорта, по вопросам частных интересов лиц французского гражданства за рубежом).

Следующей важной оперативной дипломатической единицей является генеральное управление *по делам культуры и техническому сотрудничеству*. Вопросам, входящим в функции этого департамента, придается большое значение во всей внешней политике Франции. Все вопросы культурного и технического обмена и сотрудничества с отдельными странами и с Организацией Объединенных Наций, ЮНЕСКО, а также с другими международными организациями входят в сферу деятельности отделов и групп, образующих управление. Это управление координирует деятельность всех ведомств, учреждений, организаций, ведущих работу в области культуры, образования, науки и техники за рубежом, и имеет для осуществления этой деятельности крупные средства (свыше 50% всех ассигнований по Министерству иностранных дел). Одним из главных средств распространения французского влияния за границей является использование французского языка, для чего выделяются значительные средства, посылаются многочисленные кадры преподавателей, издается обширная литература, создается широкая сеть культурных центров, библиотек, фильмотек и других культурных учреждений за рубежом.

Генеральное управление *по административным и социальным вопросам* состоит из соответствующих дипломатических территориальных и функциональных отделов и групп.

Следует отметить еще два генеральных управления, которые не осуществляют прямых дипломатических функций, хотя их деятельность является оперативной. Это — генеральное управление *личного состава и общего управления*, осуществляющее административно-управленческие функции и ведающее вопросами кадров французской дипломатической службы, и генеральное управление *по делам дипломатического архива и документов*. Это второе не носит сугубо административного характера, однако оно и не выполняет дипломатических функций; его деятельность носит полудипломатический, полуадминистративный характер. К разряду таких полуадминистративных, полудипломатических звеньев во французском МИД можно также отнести службу протокола, юридическую службу и др.

Такова в основном структура центрального аппарата МИД Франции.

Личный состав Министерства иностранных дел Франции насчитывал на 1 января 1975 г. 8638 человек, в том числе 6326 человек, находившихся на заграничной работе. Однако более половины — 5038 сотрудников — не являются штатными работниками; среди них большое число иностранных подсобных работников (2358) — это рассыльные, истопники, телефонистки и т. д. Штатный персонал, таким образом, состоит из 3600 человек, и из этого числа 1287 человек относятся к высшему разряду дипломатических работников так называемой «категории А». Это — дипломаты в собственном смысле этого слова¹⁵.

При этой общей и схематичной обрисовке структуры центрального аппарата МИД Франции нельзя не коснуться еще одной важной черты внешней политики и внешних сношений Франции — ее политики в отношении ряда стран, сохранивших свою колониальную зависимость или находившихся ранее в такой зависимости от Франции.

К центральным органам внешних сношений Франции с этой группой стран прежде всего относятся центральные органы так называемого Французского сообщества. Учреждению Сообщества в Конституции 1958 года отведен целый раздел (разд. XII), названный «О Сообществе». Учреждение Сообщества Конституцией Франции вскрывает одностороннюю колониальную, а не международно-правовую основу этого Сообщества. Хотя впоследствии в Конституционном законе от 4 июня 1960 г. и были сделаны некоторые поправки, тем не менее односторонняя основа учреждения Сообщества Францией как страной-метрополией не оставляет сомнений. Так, в ст. 77 (которой начинается сам разд. XII) прямо указывается: «В Сообществе, *созданном настоящей Конституцией* (курсив мой. — В. З.), государства пользуются автономией...» Как видно из положений этой статьи, членами Сообщества, за исключением самой Франции, являются несуверенные, автономные государства; причем в ст. 86 Конституции даже специально указывалось, что государство, являющееся членом Сообщества, после достижения независимости «перестает быть членом Сообщества». Принятый впоследствии, 4 июня 1960 г., конституционный закон не мог и не изменил всего характера этого Сообще-

¹⁵ «Le Mond», 10 oct., 1975.

ства, так как он не отменил все эти конституционные положения о Сообществе, а лишь дополнил их возможностью участия в Сообществе также и независимых государств.

Какова же структура, органы и компетенция этого Сообщества?

В компетенцию Сообщества, говорится в ст. 78 Конституции, входят внешняя политика, оборона, денежная система, совместная экономическая и финансовая политика, а также политика по использованию стратегического сырья. Если нет специальных международных соглашений, в компетенцию Сообщества входят контроль над общей организацией внешних и совместных перевозок и связи, контроль над судебными органами и высшим образованием. При этом статья предусматривает возможность передачи подобных или иных полномочий Сообщества одному из членов этого Сообщества. Разумеется, этим членом может быть лишь Франция, так как Конституция до закона 4 июня 1960 г. предполагала участие в Сообществе лишь одного суверенного государства — Франции.

Органами Сообщества являются: президент, исполнительный совет, сенат и арбитражный суд. *Президентом* Сообщества, согласно ст. 80 Конституции, является Президент Франции. В своем качестве президента Сообщества он представлен в каждом государстве сообщества (ст. 81). Уже все это мало чем отличается от колониальных империй, когда глава государства-метрополии является главой империи и в этом качестве представлен губернаторами или резидентами в колониях. Председателем исполнительного совета является все тот же Президент Франции, хотя он и назван в данном случае «президентом Сообщества» (см. ст. 82). В остальном состав *исполнительного совета* комплектуется из глав правительств членов Сообщества, среди которых на первом месте — премьер-министр Франции.

На вопрос о том, кто же определяет организационную структуру и функции исполнительного совета, Конституция также дает недвусмысленный ответ: «Организация и функции исполнительного совета определяются органическим законом», то есть односторонним законом Франции.

Статья 83 посвящена третьему органу Сообщества — сенату, сессии которого проходят под председа-

ством президента Сообщества (т. е. Президента Франции), который открывает и закрывает эти сессии. Обсуждение вопросов в сенате также происходит по предложению президента. Это относится и к международным вопросам, обсуждение которых входит в функции Сената. Статья 83 Конституции к таким вопросам относит международные акты, договоры и соглашения, специально предусмотренные Конституцией и возлагающие обязательства на все Сообщество. Состав Сената и правила его функционирования Конституция относит к органическому законодательству Франции.

Относительно четвертого органа Сообщества — *арбитражного суда* — в Конституции указывается, что он призван разрешать споры между членами Сообщества, а его состав и компетенция определяются органическим законом.

Что касается пересмотра изложенных положений об общих органах Сообщества и их функциях, то первоначально, то есть в самой Конституции 1958 года, этот пересмотр был прерогативой лишь Парламента Франции и Сената Сообщества без какого-либо участия представительных органов других государств — членов Сообщества. Впоследствии законом от 4 июня 1960 г. (в этом году Франция была вынуждена предоставить независимость 12 африканским государствам) это положение Конституции не было отменено, а было просто дополнено указанием на то, что наряду со старым порядком пересмотра в равной мере может быть использован и новый.

Этот новый порядок в известной мере носит юридически равноправный характер для участников Сообщества. Он предусматривает, что положения об общих органах Сообщества (президенте, исполнительном совете, сенате, арбитражном суде) и их функциях «могут быть равным образом пересмотрены соглашениями, заключенными между всеми государствами Сообщества; новые положения вводятся в силу при соблюдении условий, требуемых конституцией каждого государства». Эти положения являются серьезной и вынужденной уступкой правительства Франции новым независимым государствам, ранее находившимся под колониальным угнетением Франции. Однако в остальном вся структура и функции органов Сообщества остаются прежними.

Из всех рассмотренных положений о Сообществе не было отменено ни одно, а дополнены были всего две

статьи — 85 и 86. Первая, которую мы только что рассмотрели, касается порядка пересмотра положений о Сообществе. Вторая, касающаяся круга участников Сообщества, предусматривает участие в Сообществе независимых государств на основе международных соглашений.

Эти поправки не изменили прежнего характера положений Конституции о Сообществе, а лишь превратили их в конгломерат противоречивых положений. Эти противоречия, собственно, отражают противоречия между бывшей метрополией и национально-освободительным движением ее бывших колоний.

Центральные
органы внешних
сношений
Федеративной
Республики
Германии

Как в США и в других капиталистических странах, личный состав сотрудников органов внешних сношений ФРГ отражает классовую природу как самих этих органов, так и зачастую прямое сращивание в одном лице предста-

вителей монополистического капитала ФРГ и дипломатов. До прихода к власти коалиции социал-демократов и свободных демократов в 1969 году в составе работников дипломатического ведомства ФРГ были, с одной стороны, в значительном числе работники, тесно связанные с монополистическими группами ФРГ, а с другой — многие чиновники дипломатической службы — бывшие члены нацистской партии, а также должностные лица, бывшие на службе у гитлеровского фашистского режима. Достаточно указать, что в 1961 году на службе у правительства ФРГ находились 185 бывших гитлеровских дипломатов¹⁶.

Много представителей монополистического капитала было среди высших чинов Министерства иностранных дел ФРГ, особенно в первые десятилетия после войны. Бывший посол в США Клеклер был связан с фирмой Байер-Лeverкузен (группа «ИГ Фарбениндустри»); представителем концерна «ИГ Фарбениндустри» в Японии был также посол Хаас; бывший заведующий отделом Востока Дуквиц являлся одним из руководящих работников компании «ГАПАГ»; посол Юнкер работал в концерне «Стиннеса»; посол фон Шуберт был связан с концерном «Штумма»; посол Ауэр происходит из семьи владельцев кельнского концерна «Ауэр — Мюллен»¹⁷.

¹⁶ См. «Правда», 13 декабря 1961 г.

¹⁷ См. W. zu Putlitz Das Bonner Auswärtige Amt in der Ära Brentano — «Deutsche Außenpolitik», 1958, S. 751.

Список представителей монополистического капитала на дипломатической работе можно было бы значительно увеличить. Однако и приведенные примеры довольно наглядно показывают классовый подбор кадров на высшие дипломатические посты Федеративной Республики Германии.

До прихода к власти нынешней коалиции из Бонна исходили планы нагнетания международной напряженности и срыва разрядки напряженности всякий раз, когда такая разрядка намечалась в отношениях между государствами различных социальных систем. И, конечно, в этой подрывной для мира агрессивной дипломатии ФРГ не последнюю роль играли кадры Министерства иностранных дел и заграничных представительств ФРГ.

В Федеративной Республике Германии ведение внешних сношений относится к компетенции главным образом федеральных центральных органов внешних сношений. Права отдельных земель в области осуществления таких сношений довольно незначительны, и их осуществление обусловлено согласием федеральных органов страны. Какие же вопросы Конституция ФРГ¹⁸ относит к ведению Федерации?

В ст. 24 (§ 1, 2, 3) отмечаются права Федерации принимать решения о вступлении ФРГ в военные союзы, об ограничении суверенитета ФРГ в пользу международных союзов. При этом Конституция предусматривает принятие специальных законов законодательными органами о передаче верховной власти «межгосударственным органам» (см. § 1). Статья подчеркивает, что «для урегулирования международных споров Федерация присоединяется к соглашению об общем всеобъемлющем, обязательном международном арбитраже» (§ 3). В ст. 25, исходя из так называемой теории примата международного права, утверждается, что «общие нормы международного права являются составной частью права Федерации. Они имеют преимущество перед законами и непосредственно

¹⁸ Одной из характерных черт Конституции ФРГ, вступившей в силу в 1949 году и действующей с известными изменениями в настоящее время, являются положения, подчеркивающие приверженность ФРГ к идеалам мира и безопасности народов, а также закрепление некоторых положений теоретической концепции надгосударственного характера международных союзов и организаций империалистических держав.

порождают права и обязанности для жителей федеральной территории».

Уже в этих статьях довольно определенно говорится о широких и по существу неограниченных правах федеральных органов в решении вопросов внешних сношений ФРГ с иностранными государствами.

В ст. 73 указывается, что Федерация обладает исключительной законодательной компетенцией по вопросам внешних сношений, а также обороны. В § 1 ст. 32 говорится, что «ведение сношений с иностранными государствами принадлежит Федерации». Параграф 3 той же статьи специально подчеркивает, что всякое выступление отдельных земель на международной арене допустимо лишь с согласия федеральных органов. В той мере, в какой земли обладают законодательной компетенцией, говорится в указанном параграфе, они могут с согласия Федерального правительства заключать договоры с иностранными государствами. Этот параграф, по существу, отдает решение вопроса о заключении договора отдельными землями на усмотрение Федерального канцлера, возглавляющего Федеральное правительство.

Только § 2 ст. 32 скорее во внутреннем, чем в международном, плане регламентирует взаимоотношения между Федерацией и землями в тех случаях, когда заключаемый федеральными органами договор непосредственно затрагивает положение той или иной земли. «Перед заключением договора, затрагивающего особое положение какой-либо земли, — говорится в § 2 ст. 32, — эта земля должна быть заблаговременно заслушана». К компетенции федеральных органов Конституция относит также и все другие области внешних сношений: представительство в международных отношениях, решение вопросов войны и мира и т. п.

Рассмотренные положения Конституции позволяют на примере ФРГ видеть тот же процесс централизации функций внешних сношений буржуазных федеративных республик. Этот процесс, характерный для периода империализма и обусловленный, в конце концов, концентрацией и централизацией капитала в империалистических странах, превращает буржуазные федерации, по существу, в унитарные государства. Этот процесс В. И. Ленин считал характерным для периода господства монополистического капитала.

В дальнейшем будут рассмотрены лишь федеральные

центральные органы внешних сношений ФРГ Центральными федеральными органами внешних сношений ФРГ являются:

двухпалатный Парламент;

Президент Федеративной Республики Германии;

Федеральный канцлер и Правительство ФРГ;

министр иностранных дел и центральный аппарат возглавляемого им Министерства иностранных дел ФРГ

Парламент ФРГ состоит из двух палат: бундестага и бундесрата.

К компетенции бундестага относятся все вопросы внешних сношений, входящие в ведение Федерации и требующие законодательного оформления. К таким вопросам Конституция относит: решение об объявлении состояния войны (ст. 59 а, § 1); решение вопроса о заключении мира (ст. 59а, § 4); одобрение международных договоров, регулирующих политические отношения ФРГ или касающихся федерального законодательства (ст. 59, § 2). К такого рода международным договорам, которые касаются федерального законодательства, относятся предусмотренные ст. 24 так называемые соглашения о взаимной коллективной безопасности, под которыми понимается прежде всего система агрессивного блока НАТО.

Наконец, в функции Парламента ФРГ в плане общего контроля за деятельностью Правительства входит также контроль за деятельностью всех остальных органов внешних сношений.

Обе палаты западногерманского Парламента имеют свои комиссии, в том числе комиссии по иностранным делам.

Несмотря на известные конституционные положения, которые закрепляют ряд основных прав и функций в области внешних сношений за Парламентом как за высшим законодательным федеральным органом государственной власти, фактически область внешних сношений полностью находится в руках исполнительных органов власти: Президента, особенно Федерального канцлера, Федерального правительства, Министерства иностранных дел. При этом усиление роли исполнительных органов в ФРГ идет не по линии расширения прав и поля деятельности Президента, как это имеет место, например, во Франции и США, а по линии расширения прав премьер-министра — Федерального канцлера. Такая эволюция закреплена в самой же Конституции, в чем нетрудно убедиться при рассмотре-

нии функций центральных органов внешних сношений ФРГ.

Высшим среди исполнительных органов власти ФРГ органом внешних сношений является Президент ФРГ. В его компетенцию в области внешних сношений, согласно ст. 59, § 1, входят:

представительство Федерации в международных отношениях;

заключение от имени Федерации договоров с иностранными государствами;

аккредитование и принятие послов.

Ряд других статей несколько конкретизирует и дополняет функции Президента в области внешних сношений. В соответствии с § 2 ст. 59а Президент в исключительных случаях, когда нет возможности созвать бундестаг, может принимать решение об объявлении состояния войны и обнародовать это решение. Однако такое решение может быть принято Президентом при обязательном контрассигнований Федеральным канцлером и после предварительного заслушивания мнения председателей бундестага и бундесрата.

Как видно уже из указанных положений, права Президента в известной мере ограничиваются полномочиями Федерального канцлера, с одной стороны, и бундестага — с другой. В некоторых других статьях Конституции права Президента во всех других областях внешних сношений, кроме двух (представительство в международных отношениях и аккредитование и прием послов), скорее формальность, чем реальность. Так, например, если ст. 59 предусматривает за Президентом право на заключение договоров, то в той же статье, § 2, содержатся такие оговорки, которые сводят права Президента в этой области на нет. Для договоров, регулирующих политические отношения Федерации или касающихся федерального законодательства, необходимо одобрение и содействие соответствующих законодательных органов и в конечном счете бундестага. Что же касается второй группы возможных договоров и соглашений — межправительственных соглашений, которые называются административными соглашениями, — то эти соглашения относятся к компетенции Федерального правительства, прежде всего Федерального канцлера. Таким образом, за Президентом в области заключения договоров сохраняется публикация их за своей подписью.

Таковы функции Президента в области внешних сношений и фактическое значение этих функций при осуществлении международных отношений ФРГ с иностранными государствами.

В Федеративной Республике Германии почти вся реальная власть в определении и проведении внутренней и внешней политики государства сосредоточена в руках исполнительных органов власти — Правительства и его главы — Федерального канцлера. Такое положение узаконено в самой Конституции, которая вручает эту власть не столько Правительству как коллегиальному органу, сколько его главе — Федеральному канцлеру. Статья 65 Конституции прямо указывает, что Федеральный канцлер «устанавливает основные положения политики» и только «в пределах этих основных положений каждый федеральный министр» ведет дела своей отрасли.

В ФРГ, по существу, ликвидирован принцип парламентской ответственности министров и действует ответственность министров перед Канцлером. Министры несут ответственность и могут смещаться Президентом с их постов только по предложению Канцлера без всякого участия Парламента. Канцлер также единолично назначает из числа министров своего заместителя — вице-канцлера (ст. 69).

В области внешних сношений без Федерального канцлера, по существу, не обходится ни одно решение. В его функции входят:

- определение всего внешнеполитического курса (ст. 65);

- участие в решении вопросов войны и мира путем согласия и контрассигнования президентских решений, приказов и распоряжений;

- участие в заключении договоров путем контрассигнования президентских актов;

- руководство заключением и заключение административных (межправительственных) соглашений, относящихся к компетенции федеральной администрации (ст. 59, § 2).

С объявлением состояния оборонительной войны право издания приказов и командования также переходит к Федеральному канцлеру (ст. 65 а, § 2).

Федеральный канцлер не только руководит практически всей жизнью государства в порядке осуществления

исполнительной власти, но и может быть правомочен на издание законодательных постановлений (ст. 80), а также может реализовать законопроекты, минуя бундестаг, в случае объявления «состояния законодательной необходимости».

Разобранный выше конституционный статус и функции Федерального канцлера в западногерманской буржуазной печати оцениваются как режим единоличной власти и «диктатура Канцлера».

«Основанная на Конституции (Grundgesetz), приспособленной к его (канцлера. — В. З.) персоне, — отмечал западногерманский публицист проф. Хагеман, — Федеративная Республика сделалась канцлерской демократией, где один человек имеет узаконенные полномочия единолично решать все важные вопросы»¹⁹. И не случайно даже в западной буржуазной печати иронически называли режим в ФРГ «демократурой»²⁰, при котором за словами о демократии стоит диктатура Канцлера.

История внешней политики Федеративной Республики Германии довольно полно раскрывает значение Федерального канцлера как решающего и руководящего органа внешних сношений.

В Федеративной Республике Германии, как и в других странах, главным оперативным звеном в проведении и осуществлении внешней политики и международных отношений является специальное ведомство — Министерство иностранных дел, его центральный аппарат и система зарубежных органов внешних сношений. Министр иностранных дел является конституционным должностным лицом. Его статус, как и статус других федеральных министров, определен в упомянутой выше ст. 65 Конституции ФРГ.

Нынешняя структура центрального аппарата Министерства иностранных дел, возглавляемого министром иностранных дел, определена в основном реформой 1958 года. Структура центрального аппарата Министерства иностранных дел ФРГ выглядит следующим образом ²¹.

¹⁹ Цит по «Neues Deutschland», 25 Apr 1958

²⁰ См. N e m o L a «Demokratie» allemande — «L'année politique et économique», 1956, N° 130, p 122

²¹ См. подробнее о структуре МИД ФРГ «Bulletin des Press und Informationsamtes der Bundesregierung», 18 März 1958, S 472—473,

Во главе Министерства иностранных дел стоит *министр иностранных дел*. Непосредственно министру подчиняются: статс-секретарь; отдел печати; отдел правительственных дел; отдел внешне- и внутривластных дел; протокольный отдел (этот отдел обслуживает также Президента и Федерального канцлера).

Статс-секретарь возглавляет своего рода коллегия министерства, которая называется *конференцией директоров*. Статс-секретарь является председателем конференции директоров. Конференция директоров состоит из двух *постоянных заместителей статс-секретаря* и руководителей всех отделов МИД. Министр иностранных дел также принимает участие в заседаниях конференции директоров.

Оперативные отделы министерства разделены на две большие группы, возглавляемые двумя постоянными заместителями статс-секретаря.

В ведение первого постоянного заместителя статс-секретаря по политическим вопросам входят четыре отдела: европейский отдел (Запад 1), западный отдел (Запад 2), отдел Востока и торгово-политический отдел.

Европейский отдел (Запад 1) состоит из ряда референтур; организационно в него входит также секретариат по подготовке и проведению межгосударственных конференций и совещаний. Одна из них занимается вопросами политической «интеграции», вторая — вопросами отношений с Европейским советом, Западноевропейским союзом и с европейскими негосударственными организациями; третья — вопросами мирного использования ядерной энергии. Остальные референтуры построены по принципу территориальных отделов: западноевропейские страны, страны Северной Африки, Турция, Ватикан.

Западный отдел (Запад 2) также состоит из ряда референтур: ООН и другие международные организации; НАТО; разоружение и безопасность. Остальные референтуры также построены по территориальному принципу, по странам. Великобритания, Австралия, Новая Зеландия и другие страны Британского содружества наций (за исключением Канады); США и Канада; страны Латинской Америки; страны Африки к югу от Сахары.

E E K r a s k e Handbuch des Auswärtigen Dienstes, völlig umgearbeitet von W Wöldeke Tübingen, 1957, «Diplomatischer Kurier» Köln, 1956—1959, «Deutsche Aussenpolitik», 1957—1961, «Aussenpolitik», 1958—1959.

Отдел Востока состоит из многих референтур, некоторые из них построены по территориальному принципу, другие — по кругу вопросов или специальных функций. Одна референтура занимается так называемыми вопросами «воссоединения Германии»; вторая — западногерманскими интересами на Востоке; другие — вопросами политической и социально-экономической структуры мировой социалистической системы. Затем следуют территориальные референтуры: СССР; европейские социалистические страны, социалистические страны Азии; Ближний Восток; страны Южной и Юго-Восточной Азии; страны Восточной Азии. В отдел Востока входит также функциональная референтура — референтура по вопросам информации.

Торгово-политический отдел занимается вопросами торговой политики, состоит из двух подотделов, в свою очередь распадающихся на референтуры.

Первый подотдел ведает вопросами экономических связей ФРГ, состоит из шести референтур, носящих функциональный характер: разработка вопросов внешне-торговой политики; вопросы взаимоотношений с межгосударственными организациями, в том числе со специализированными учреждениями, и вопросы соглашений по экономическим проблемам; руководство экономическими отделениями зарубежных представительств ФРГ; поддержание тесной связи с заграничными представительствами ФРГ по вопросам экономических связей с заграницей; наблюдение за иностранным законодательством по вопросам экономики и торговли; оказание помощи в развитии экспорта и импорта ФРГ; заключение торговых договоров; вопросы транспорта и экономические вопросы вооружения.

Второй подотдел состоит из ряда территориальных референтур, ведающих экономическими связями ФРГ с соответствующими странами. В этот подотдел входит также служба по ведению переговоров с отдельными странами в целях заключения договоров.

Таковы отделы и их референтуры, входящие в ведение первого постоянного заместителя статс-секретаря.

Второй постоянный заместитель руководит отделами специального функционального назначения и служб: отделом кадров и управления делами, правовым отделом и отделом культуры.

Отдел кадров и управления делами состоит из подот-

дела личного состава и подотдела управления делами. В первый подотдел входят референтуры по вопросам личного состава и службы чиновников и Министерства иностранных дел, дипломатических и консульских представительств; по вопросам личных дел высших чиновников и нештатных консулов, а также по некоторым другим вопросам. В подотдел управления делами входит референтура по общим организационным вопросам, канцелярия министерства, шифровальная служба, служба переводов, библиотека, политический архив с группой по вопросам истории, служба предварительной проверки и другие службы.

В *правовой отдел* входят референтуры: международного права и государственных договоров; консульского права; государственного и административного права; паспортной службы Министерства иностранных дел; социального законодательства; германского имущества за границей; заключения мирного договора с Германией. Всего в правовом отделе насчитывается девять референтур.

Отдел культуры состоит из ряда референтур. В ведение отдела и его референтур входят: вопросы культурных связей с заграницей, с международными организациями по вопросам культуры, вопросы религии, деятельности западногерманских больниц и поддержания связей с рабочими-эмигрантами из ФРГ; вопросы западногерманских школ и курсов за границей; вопросы международного сотрудничества в области науки, медицины, обучения иностранных студентов в ФРГ и западногерманских студентов за границей; вопросы международных молодежных организаций и поддержания спортивных связей с зарубежными странами; вопросы искусства, радио, кино; вопросы распространения литературы.

Эта структура Министерства иностранных дел ФРГ, организационное начало которой было положено еще в 1958 году, в основном остается такой и в настоящее время. Некоторые частичные видоизменения, например учреждение в 1960 году второго статс-секретаря, чего-либо существенного с точки зрения внутренней структуры МИД ФРГ не вносят.

Кроме Министерства иностранных дел в Федеративной Республике Германии имеются также некоторые другие ведомства или отдельные звенья ведомств, которые осуществляют внешние сношения. Например, к таким

ведомствам относится так называемое Министерство по общегерманским делам. Это министерство фактически является узаконенной в форме министерства организацией, осуществляющей покровительство в отношении многочисленных землячеств и других реваншистских и милитаристских организаций и затрагивает к тому же внутренние дела другого германского государства — Германской Демократической Республики, а также Западного Берлина.

§ 5. Органы внешних сношений некоторых развивающихся государств Азии, Африки, Латинской Америки

Новым историческим типом государств и их органов внешних сношений являются развивающиеся государства Азии, Африки и Латинской Америки, выросшие в ходе национально-освободительной борьбы народов этих континентов и в результате крушения колониальной системы империализма. Молодые суверенные государства в своем подавляющем большинстве проводят политику неприсоединения. Однако большинство из них еще не вырвалось из мирового капиталистического хозяйства, хотя и занимает в нем особое место. Капиталистические монополии продолжают эксплуатацию природных богатств этих государств и оказывают немалое влияние на весь процесс их экономического и политического развития.

Вместе с тем существование социалистической системы оказывает на их развитие положительное влияние и открывает перед этими государствами перспективу свободного некапиталистического развития, национального возрождения, ликвидации вековой отсталости и достижения экономической независимости.

Различия в уровне экономического, национального и политического развития этих государств, в соотношении их социальных сил сказываются и в определенном своеобразии структуры каждого из этих государств, их органов внешних сношений и характера их дипломатии. Многие из них сохраняют черты, унаследованные от прежнего их положения как колониальных и полуколониальных владений старых империалистических держав (Англии, Франции), и соответствующий подбор и выучку внешнеполитических кадров.

Однако новые тенденции во внутренней и внешней политике, общая антиимпериалистическая, антиколониальная направленность последней сказываются и на развивающемся внешнеполитическом аппарате этих государств. Внутри правящих группировок непрерывно происходит борьба различных тенденций в политике, отражающая классовые, национальные и международные влияния. Все это не может не сказываться и на внешнеполитическом аппарате, в котором отражаются противоречия и борьба различных общественных группировок.

Другими словами, во внешнеполитическом аппарате освободившихся государств не все еще стабильно и прочно. Это развивающийся аппарат, как и сами государства. В них идет борьба прогрессивных и реакционных тенденций.

Однако общая антиколониальная, антиимпериалистическая направленность внешней политики, борьба за упрочение национального суверенитета, определяемые происхождением и объективными условиями развития этих молодых независимых государств, являются наиболее характерными их чертами. Именно это и определяет в первую очередь как направление внешней политики и дипломатии, так и построение органов внешних сношений и основной состав дипломатических кадров

Органы внешних сношений развивающихся стран Азии, Африки и Латинской Америки, народы которых в течение длительного времени находились под гнетом иностранного колониального господства империалистических держав, неразрывно связаны с национально-освободительным движением в этих странах, с процессом зарождения, формирования и развития их государственности. Во многих странах эти органы первоначально выступали именно как органы национально-освободительной борьбы. После достижения независимости главной задачей нового государства, в том числе его органов внешних сношений, становится поддержание и обеспечение завоеванной национальной самостоятельности.

Обеспечение и защита независимости представляют собой основную линию во внешней политике, в деятельности органов внешних сношений всех действительно независимых новых государств в Азии, Африке и Латинской Америке. Благодаря коренному изменению соотношения сил на международной арене в пользу социализма и крушению колониальной системы империализма впервые в

истории создаются такие условия, при которых бывшие колониальные страны, ныне независимые государства, могут обеспечить и защитить свою независимость от колонизаторских поползновений империализма, могут проводить самостоятельный внешнеполитический курс. Соответственно этому и органы внешних сношений этих стран становятся органами проведения национальной и независимой внешней политики и дипломатии, хотя их молодость, незавершенность всего процесса национального освобождения и сохранение различных путей и средств влияния крупных империалистических держав на эти страны накладывают определенный отпечаток на всю деятельность этих органов.

В настоящей работе нет возможности рассмотреть органы внешних сношений всех или даже большинства независимых государств трех континентов — таких государств теперь свыше 100. Поэтому автор ограничивается рассмотрением таких органов лишь некоторых из стран.

**Центральные
органы внешних
сношений
Индии**

Индия — одна из древнейших стран, второе по численности населения государство в мире, в 1947 году после длительного колониального господства английского империализма в результате широкого размаха национально-освободительной борьбы получила независимость и права доминиона, а в 1950 году была провозглашена Республикой.

Согласно Конституции Индии, вступившей в силу 26 января 1950 г., руководящими принципами внешней политики страны, сформулированными в ст. 51, являются:

содействие международному миру и безопасности;

поддержание справедливых и основанных на уважении отношений между государствами;

поощрение уважения к международному праву и договорным обязательствам в отношениях между организованными народами, и

содействие урегулированию международных споров путем арбитража²².

За более чем три десятилетия своего независимого существования Республика проявила себя как активно действующее в интересах мира и международного сотрудничества на основе пяти принципов мирного сосуществования (Панча Шила), провозглашенных в 1954 году,

²² См «Конституция Индии» М., 1956, с 80

суверенное государство Индия активно действует в Организации Объединенных Наций и является одним из основателей движения неприсоединения. Поясняя свое понимание этой политики, премьер-министр, видный политический и государственный деятель Индии Д. Неру говорил в своем выступлении в Народной палате Индии 9 декабря 1959 г.: «Когда мы говорим, что наша политика — это политика неприсоединения, мы явно имеем в виду неприсоединение к военным блокам»²³. В своих многочисленных выступлениях и заявлениях на международных форумах и в парламенте Д. Неру и другие политические деятели Индии не раз подчеркивали, что политика неприсоединения — это не нейтральная политика в обычном ее понимании. Они подчеркивали, что там, «где свобода и справедливость находятся под угрозой или имеет место агрессия, мы не можем быть и мы не будем нейтральны»²⁴.

В выступлениях бывшего министра обороны и видного политического деятеля Индии К. Менона в Организации Объединенных Наций (на XV сессии Генеральной Ассамблеи ООН 17 октября 1960 г.) было дополнительно разъяснено: «Мы не нейтральная страна. Мы не нейтральны, когда речь идет о мире, не нейтральны, когда речь идет о господстве империалистов... Мы не нейтральны по отношению к величайшим экономическим и социальным проблемам, которые могут возникнуть...»

В своей официальной ноте Правительству США в 1951 году Правительство Индии писало, что «сопротивление колониальной и империалистической политике составляет основу борьбы за сохранение мира, которую проводит Индия»²⁵.

Индийский народ, как и его Правительство, активно выступает в защиту мира, против агрессивных блоков, поддерживает политику установления дружественных отношений со всеми странами независимо от их общественного и политического строя, смягчения международной напряженности, активно участвует в борьбе против колониализма и апартеида.

В 1971 году между Индией и Советским Союзом был подписан Договор о мире, дружбе и сотрудничестве сро-

²³ J. Nehru India's Foreign Policy Selected Speeches N. Delhi, 1961.

²⁴ «Foreign Affairs», 1951, Oct., No 1, p. 51.

²⁵ «India Record», Sept. 6, 1951.

ком на 20 лет, в котором стороны высказывались за дальнейшее расширение и усиление сложившихся отношений дружбы и сотрудничества на основе принципов уважения независимости, суверенитета и территориальной целостности обоих государств, невмешательства во внутренние дела друг друга, равенства и взаимной выгоды. Обе стороны выступили за продолжение усилий для сохранения и укрепления мира в Азии и во всем мире, за прекращение гонки вооружений, достижение всеобщего и полного разоружения и обеспечение полной ликвидации колониализма и расизма.

СССР заявил об уважении политики неприсоединения Индии, со своей стороны Индия заявила о своем уважении миролюбивой внешней политики СССР, направленной на усиление дружбы и сотрудничества со всеми народами.

Обе стороны обязались не участвовать в каких-либо военных союзах, направленных против другой стороны, и в случае, если одна из сторон явится объектом нападения или угрозы нападения, они начнут взаимные консультации в целях устранения такой угрозы и обеспечения мира и безопасности.

Во время дружественного визита Л. И. Брежнева в Индию в ноябре 1973 года была подписана декларация, в которой было выражено глубокое стремление двух стран и дальше расширять взаимовыгодное сотрудничество во всех областях.

Конституция Индии возлагает на Президента Республики исполнительную власть в стране, которая осуществляется им либо непосредственно, либо через должностных лиц, подчиненных ему в соответствии с Конституцией (ст. 53). «Совет министров оказывает помощь и дает советы Президенту» (ст. 74)²⁶. «Совет министров несет коллективную ответственность перед Народной палатой» (ст. 75). Министры, в том числе министр иностранных дел, назначаются Президентом Республики «по совету премьер-министра». «Вся исполнительная деятельность Правительства Индии осуществляется от имени Президента» (ст. 77).

Поскольку Индия является государством, представ-

²⁶ В начале ноября 1976 года Парламент Индии принял ряд поправок к Конституции, и поправка к ст. 74 говорит о том, что Президент, получая советы от премьер-министра, «при исполнении своих функций действует в соответствии с этими советами».

ляющим собой Союз штатов, в ведение этого Союза, а значит Парламента, издающего законы, и высшей исполнительной власти государства — Президента и назначаемого им Правительства входят все вопросы внешней политики и международных отношений государства. В приложении 7 к ст. 246 Конституции перечисляются следующие конкретные вопросы из области внешней политики, которые входят в компетенцию Союза:

«10. Внешние сношения; все вопросы, касающиеся взаимоотношений Союза с каким-либо иностранным государством.

11. Дипломатическое, консульское и торговое представительство.

12. Организация Объединенных Наций.

13. Участие в международных конференциях, ассоциациях и других организациях; выполнение принятых ими решений.

14. Заключение договоров и соглашений с иностранными государствами и выполнение договоров, соглашений и конвенций с иностранными государствами.

15. Война и мир.

16. Осуществление юрисдикции за границей.

17. Гражданство, натурализация и иностранные подданные.

18. Выдача преступников

19. Разрешение на въезд в Индию, эмиграция и высылка из Индии; паспорта и визы

20. Паломничество в места, находящиеся вне пределов Индии. [...]

37. Иностранные займы []

83. Таможенные сборы, в том числе экспортные сборы»²⁷.

Президент и действующий от его имени премьер-министр направляют всю внешнюю политику страны и представляют ее в международных отношениях.

Высшим оперативным органом, ведущим всю работу в области внешних сношений, является Министерство иностранных дел Индии. Это министерство осуществляет повседневное руководство примерно 120 представительствами Индии за границей (посольства, консульства, представительства при международных организациях). Согласно общему законодательству, реше-

²⁷ «Конституция Индии», с. 307—308, 309—313.

ниям Правительства Индии и практике ее внешнеполитической деятельности, в функции Министерства иностранных дел входят: оперативные сношения с иностранными государствами; повседневное руководство дипломатическими и консульскими представительствами Индии за рубежом; участие Индии в работе ООН и других международных организаций, а также в различных международных конференциях, подготовка различных договоров и соглашений с иностранными государствами; вопросы иностранной юрисдикции, эмиграции, паспортно-визового режима и регулирования религиозного паломничества за пределы страны.

Министерство иностранных дел Индии, как и ведомства иностранных дел других государств, имеет оперативно-территориальные и функциональные отделы. К группе *оперативно-территориальных отделов* относятся отделы: африканских стран (к югу от Сахары), американский (Северной и Южной Америки), восточно-азиатский (Дальнего Востока, Непала, Бутана), Юго-Восточной Азии (Австралия, Новая Зеландия, Фиджи, Маврикий), Южной Азии, Ближнего Востока и Северной Африки, европейских стран (Западной и Восточной Европы и СССР), северный и отдел Бангладеш.

В состав *функциональных отделов* входят отделы: ООН и других международных организаций, экономический, координации, административный, протокольный, консульский и по делам эмиграции, договорно-правовой, внешней пропаганды, комитет по планированию внешней политики.

Во главе министерства стоит *министр* — обычно видный политический деятель правящей партии (в бытность премьер-министром Д. Неру являлся и министром иностранных дел), его заместители; повседневную практическую работу возглавляют секретарь по иностранным делам и руководители отделов, которые являются опытными, дипломатическими работниками Индии

Органы внешних
сношений
Алжирской
Народной
Демократической
Республики

Алжирская Народная Демократическая Республика — молодое арабское государство на севере Африки, народ которого завоевал свою независимость в результате длительной и упорной борьбы против колониального владычества Франции. Фронт национального освобождения, руководивший с ноября 1954 года вооруженной борьбой

алжирского народа, в ходе борьбы создал в стране свои политико-административные органы, которые стали зародышем новой народной власти. Проведенный после Эвианских соглашений 1 июля 1962 г. референдум дал безоговорочное свидетельство требования алжирского народа полной независимости Алжира (99% алжирского населения проголосовали за нее), которая и была 3 июля провозглашена. Власть в стране фактически перешла в руки руководства Фронта национального освобождения, который еще в 1954 году создал свою Делегацию внешних сношений (прообраз МИД).

Фронт национального освобождения, а затем Временное правительство Алжирской Республики руководствовались в своей внутренней и внешней политике принятой в июне 1961 года в Триполи «Программой осуществления народной демократической революции».

В разд. III этого программного документа, носящем название «За независимую внешнюю политику», говорится, что «правильная ориентация внешней политики является важным фактором укрепления нашей независимости и создания национальной экономики».

Перед лицом серьезных опасностей, продолжающих постоянно угрожать нашей стране, внешняя политика независимого Алжира должна строго руководствоваться принципами последовательной борьбы против колониализма и империализма, принципами поддержки определенных тенденций в странах Магриба, арабского мира и Африки, поддержки освободительного движения и борьбы за мир».

Далее в этом документе были определены основное содержание и главные направления внешней политики государства, которыми продолжает руководствоваться в настоящее время Революционное правительство Алжира. Так, в разделе «Борьба против колониализма и империализма» говорится: «Поддержка со стороны социалистических стран, которые в период войны различными путями встали на нашу сторону и с которыми мы должны укреплять уже существующие связи, создает реальные возможности для освобождения от империалистической зависимости».

Усиление нейтралистского направления, к которому мы присоединяемся, свидетельствует о динамизме народов, борющихся за укрепление своей независимости.

Усиление этого направления в каждой отдельно взя-

той стране зависит от внутреннего выбора и от степени независимости ее экономики. Поэтому внешняя политика Алжира в общих рамках нейтралистского направления должна быть направлена на союз с теми странами, которые сумели упрочить свою независимость и освободились от империалистического влияния».

Касаясь вопроса «поддержки освободительных движений», Триполийская программа формулирует следующие задачи в этой области: «Независимый Алжир должен оказать всемерную помощь народам, ведущим последовательную борьбу за освобождение своих стран. Он должен будет уделить особое внимание положению в Анголе, в Южной Африке и в странах Восточной Африки. Действенная солидарность в борьбе против колониализма позволит нашей стране расширить фронт борьбы и усилить движение за объединение».

Для решения этих задач приобретает важное значение борьба за международное сотрудничество, которой уделен специальный раздел Триполийской программы. В нем говорится следующее: «Международное сотрудничество необходимо для использования всех материальных и человеческих ресурсов в борьбе за прогресс в условиях мира. Оно достигается путем постоянной мобилизации масс против империализма.

Укрепление связей со странами Азии, Африки и Латинской Америки, развитие всестороннего обмена с социалистическими странами, построение отношений со всеми государствами на базе равенства и взаимного уважения национального суверенитета, взаимодействие с демократическими силами в других странах, в первую очередь во Франции, поможет нашей стране успешно справиться с той ответственностью, которая возлагается на нее в международном плане. Именно таким путем она сможет внести свой позитивный вклад в борьбу против гонки вооружений и ядерных испытаний, которые проводятся на нашей собственной территории и угрожают нашей независимости и нашей безопасности. Именно таким путем она сможет помочь ликвидации военных пактов и иностранных баз.

Такая внешняя политика, — заключает Программа, — является необходимым условием для осуществления наших внутренних целей. Она позволит в нашей стране реализовать задачи народной демократической революции и принять участие в строительстве нового мира».

10 сентября 1963 г. была принята Конституция Алжирской Народной Демократической Республики, в которой были сформулированы основные принципы внешней политики. Во вводной части Конституции об этом сказано в следующих выражениях: «Достигнув цели — национальной независимости, которую Фронт национального освобождения поставил перед собой в ноябре 1954 года, алжирский народ продолжает идти по пути демократической и народной революции. Революция находит свое воплощение... в проведении международной политики, основанной на национальной независимости, международном сотрудничестве, антиимпериалистической борьбе и действенной поддержке движений народов, ведущих борьбу за независимость или за освобождение своих стран».

19 ноября 1976 г. на всеалжирском референдуме была принята новая Конституция Алжирской Народной Демократической Республики, которая отразила в форме основного закона главные направления внутренней и внешней политики Алжира с учетом государственного опыта последних лет и определила четко формы государственного устройства и функции органов государственной власти страны.

В гл. VII раздела «О принципах внешней политики» Конституция определила, что «Алжирская Республика разделяет принципы и цели, изложенные в Уставах Организации Объединенных Наций, Организации африканского единства и Лиги арабских государств» (ст. 96), и что, «будучи верным принципам и целям неприсоединения, Алжир борется за мир, мирное сосуществование и невмешательство во внутренние дела государств» (ст. 90).

Говоря далее о главных направлениях внешней политики страны, Конституция заявляет: «Борьба против колониализма, неоколониализма, империализма и расовой дискриминации представляет собой главное направление революции. Солидарность Алжира со всеми народами Африки, Азии и Латинской Америки в их борьбе за политическое и экономическое освобождение, за их право на самоопределение и независимость является основной линией национальной политики» (ст. 92). Наконец, «укрепление международного сотрудничества и развитие дружественных отношений между государствами на основе равноправия, взаимной заинтересованности и невмеша-

тельства во внутренние дела являются основными принципами государственной политики» (ст. 93).

В гл. II раздела «Об исполнительной власти» Конституции записано, что Президент Республики, избираемый на 6 лет, «определяет в соответствии с Национальной Хартией и положениями Конституции общую политику страны как во внутреннем, так и во внешнем плане, направляет и исполняет эту политику», «назначает и отзывает послов и чрезвычайных посланников Республики за границей. Он принимает верительные и отзывные грамоты иностранных дипломатических представителей, заключает и ратифицирует международные договоры согласно условиям, определенным в Конституции».

В ст. 120 говорится, что «в случае возникновения неминуемой угрозы государственным институтам, независимости или территориальной целостности страны Президент Республики вводит чрезвычайное положение. Эта мера принимается после проведения совместного заседания высших органов партии и правительства». Статья 122 определяет, что «после консультации с руководящей инстанцией партии, совещания с правительством и ознакомления с мнением Высшего Совета Безопасности Президент Республики в случае происходящей или неминуемой агрессии объявляет состояние войны в соответствии с положениями Устава ООН».

Согласно ст. 124, «Президент Республики заключает перемирие и мир».

В гл. III раздела «О законодательной власти» Конституция определяет, что «по требованию Президента Республики или Председателя Национального Народного Собрания последнее может открыть дебаты по вопросам внешней политики. В случае необходимости эти дебаты могут закончиться принятием Национальным Народным Собранием резолюции, которую Председатель Собрания передает Президенту Республики» (ст. 157).

В ст. 158 говорится, что «политические договоры, так же как и договоры, изменяющие законы, ратифицируются Президентом Республики после их неопременного одобрения Национальным Народным Собранием». В ст. 160 говорится, что, «если все или часть положений какого-либо договора противоречат Конституции, разрешение на ратификацию договора может быть дано лишь после пересмотра Конституции».

Таким образом Президент Республики объ-

единяет в своих руках основные вопросы внешней политики страны, хотя повседневное руководство ею осуществляет министр иностранных дел, являющийся членом высших партийных и государственных органов Алжира.

Министерство иностранных дел Алжира является основным государственным аппаратом практического осуществления внешней политики страны. Как видно из официальной схемы министерства, во главе его стоят *министр и генеральный секретарь* со своим заместителем. Они являются основным руководящим звеном министерства, которое постоянно связано с четырьмя дирекциями, ведающими основными отраслями и направлениями внешнеполитической деятельности. Это — *генеральная дирекция по делам политики, экономики, культуры и социальным* (с двумя дирекциями: по политическим делам и по делам экономики, культуры и социальным, а также отдел международных организаций); *дирекция по французским делам; дирекция по делам юридическим и консульским, дирекция общей администрации.*

Министр и генеральный секретарь министерства непосредственно связаны с посольствами и консульствами Алжира за границей и направляют деятельность генеральной инспекции по дипломатическим постам.

В дирекцию по политическим делам входят отделы по странам: арабским, африканским, европейским и Северной Америки, Азии и Латинской Америки, социалистическим странам.

В дирекции по делам экономики, культуры и социальным имеются два отдела: по делам экономики и финансов, по делам культурным и социальным

Дирекция по французским делам имеет три службы: политическая служба, экономическая и финансовая, служба технического и культурного сотрудничества.

Дирекция по юридическим и консульским делам имеет национальное бюро по делам беженцев и апатридов и три службы: служба виз и разрешений административных и социальных, а также международных союзов

Дирекция общей администрации имеет две поддирекции: поддирекцию персонала и поддирекцию бюджета и материальную.

Такова структура Министерства иностранных дел — основного центрального органа повседневного руководства осуществления внешней политики АНДР, на-

правляемой Революционным советом и Фронтом национального освобождения Алжира.

В апреле 1964 года на I съезде этой партии была принята Алжирская хартия, которая развивает ряд положений Триполийской программы и в специальном разделе «За независимую внешнюю политику» дает следующее обоснование внешнеполитического курса АНДР:

«В области международных отношений доминирующими являются два фактора: с одной стороны, прогресс социалистических и демократических сил, выражающийся в усилении антиимпериалистической борьбы, достижении независимости новыми государствами, экономическом развитии социалистических стран, усилении борьбы демократических движений; с другой стороны, постоянное сужение сферы империалистического влияния».

Далее в п. 2 Хартии говорится: «Борьба за всестороннее освобождение от империализма является обязательным условием укрепления национальной независимости, реальной эмансипации угнетенных стран», дается следующая сжатая формулировка основ внешней политики Алжира: «Сосуществование государств с различными экономическими и социальными системами является желательным. Уважение независимости, суверенитета, равноправия, территориальной неприкосновенности и невмешательства во внутренние дела других стран является фактором развития и интенсификации обмена между народами на всех уровнях» (п. 7) и «Развитие социализма в Алжире связано с борьбой других народов мира. Поэтому дипломатическая деятельность государств должна руководствоваться внешнеполитическими принципами, выработанными партией» (п. 8).

В прокламации Революционного совета — высшего политического органа Алжира от 19 июня 1965 г., подписанной Президентом АНДР Х Бумедьеном, о внешней политике говорится следующее: «В соответствии с основными принципами Фронта национального освобождения наша дипломатия, которая стремится быть эффективной и реалистической, будет неизменно руководствоваться всеми принципами, изложенными в Триполийской программе и подтвержденными Алжирской хартией».

27 июня 1976 г. в Алжире в результате референдума была одобрена и стала основным законом Республики Национальная хартия АНДР. В гл. V Хартии, посвящен-

ной внешней политике, сформулированы следующие основные положения, определяющие направление и содержание внешней политики АНДР: «Наш выбор в пользу социалистического общества, основанного на национальной независимости, социальной справедливости, равенстве между всеми гражданами, всестороннем развитии человека и борьбе против слабозвитости, определяет концепцию нашей внешней политики Алжир выступает за укрепление солидарности в борьбе против колониализма, неоколониализма и империализма. В связи с этим его действия направлены на безусловную поддержку народов, борющихся за свое национальное освобождение, за уважение своих прав на самоопределение и независимость»²⁸.

Хартия устанавливает отношение Алжира к важнейшим прогрессивным принципам международных отношений, сформулированным в ряде международных документов последнего времени. Так, в Хартии записано, что «Алжир приветствует прогресс, достигнутый в деле международной разрядки, которую он рассматривает как важнейший элемент развития мира к прогрессу и миру. Однако он не желает соглашаться с ограничительной интерпретацией, которая лимитировала бы разрядку развитыми странами и обрекла бы остальной мир, то есть подавляющее большинство человечества, на жестокую эксплуатацию, отсутствие безопасности и войны.

Мирное сосуществование, которое не охватывало бы все народы, было бы опасным и бесперспективным... Мир неделим. Он должен быть глобальным и затрагивать не только отношения между великими державами, но и отношения этих последних с малыми странами».

В Хартии определено место Алжира среди развивающихся стран и отношение его к политике неприсоединения «Будучи страной третьего мира, — говорится в Хартии, — Алжир солидарен со всеми народами Азии, Африки и Латинской Америки, борющимися за свое политическое освобождение, укрепление своей независимости, экономическое и социальное развитие. Неприсоединение — это постоянная политическая линия Алжира. Такая внешняя политика является наиболее подходящим выражением нашей политики национальной независимости»

²⁸ Специальное приложение к алжирской газете «Эль-Муджахид», 22 июня 1976 г.

Хартия определяет отношение Алжира к политике мира, к развитию отношений с государствами социализма, капитализма, с европейским континентом. «Алжир является страной, стремящейся к миру. Он хочет развивать отношения дружбы со всеми странами мира. С промышленно развитыми странами он будет стараться поддерживать дружественные и плодотворные отношения на базе уважения суверенитета, невмешательства во внутренние дела и равновесия интересов.

С социалистическими странами политика сотрудничества постоянно развивается и расширяется во всех областях. Ускоряемое развитие мира будет постоянно давать этой политике новые возможности, тем более, что она основана на общности борьбы против колониализма, неоколониализма и империализма. Алжир будет стремиться к еще большему упрочению своих отношений с социалистическими странами на основе дружбы и равновесия интересов

Сотрудничество с Европой может получить еще более широкий размах, если только укрепитя тенденция некоторых европейских стран к установлению отношений нового типа, свободных от методов и практики безвозвратно ушедшего прошлого».

Таким образом, Национальная хартия и Конституция АНДР четко определили направление и содержание внешней политики Алжира с учетом всей современной международной обстановки.

На этой основе и строится внешнеполитическая деятельность АНДР, направленная на укрепление независимости, борьбу с империализмом и колониализмом, развитие дружбы между народами и мирное сосуществование государств с различным социальным строем, за всеобщий мир и социальный прогресс.

В этой деятельности АНДР занимает одно из ведущих мест в среде развивающихся стран, среди прогрессивных и миролюбивых государств мира.

Центральные
органы внешних
сношений
Мексиканских
Соединенных
Штатов

Мексика — крупное государство Латинской Америки (площадь около 2 млн. кв. км, население свыше 58 млн. человек), освободившееся в начале XIX века после длительной вооруженной борьбы от испанского владычества, а затем испытавшее тяжелую войну с США, захвативших почти половину ее территории. Идеи националь-

но-освободительной борьбы, национального суверенитета народа и соблюдения принципа невмешательства во внутренние дела других государств, равенства в отношениях между государствами и поддержания равноправных и взаимовыгодных связей со всеми странами мира независимо от их социального строя являются основными, определяющими направление внешней политики этой страны.

«Юридические и философские принципы, на которых базируется наш суверенитет и которые определяют нашу внешнюю политику, являются неизменными: уважение права народов на самоопределение; универсальность принципа невмешательства; юридическое равенство народов; мирное урегулирование международных споров; сотрудничество всех государств в целях экономического развития наиболее отсталых стран и как следствие всего этого борьба за мир», — говорил президент Мексики Л. Эчеверрия в 1969 году. «Доктрина Мексики гласит, что только свободные народы могут добиться благополучия и способствовать благополучию других. По этой причине она отвергает всякую внешнюю гегемонию и выступает за полное уничтожение колониализма, осуждение войны и агрессии, какие бы формы они ни принимали»²⁹.

Внешняя политика Мексики строится с учетом позитивных изменений, происходящих в мире, и направлена на укрепление политической и экономической независимости страны, права свободного распоряжения своими природными ресурсами.

Конституция Мексики, провозглашенная 5 февраля 1917 г., после победы буржуазно-демократической революции 1910—1917 годов, вручает высшую исполнительную власть Президенту Мексиканских Соединенных Штатов, избираемому прямыми выборами (на 6 лет), который является и главой Правительства. Законодательная власть принадлежит Конгрессу, состоящему из Палаты депутатов и Сената

Статьей 39 Конституции определено, что «национальный суверенитет полностью и изначально принадлежит народу. Вся государственная власть исходит от народа и учреждается для его блага. Народ в любое время име-

²⁹ «El Dia», 16 Nov. 1969.

ет неотъемлемое право изменить форму правления»³⁰.

Полномочия Конгресса Мексики в области внешней политики определены ст. 73, 76 Конституции. В эти полномочия входит:

«XII. Объявлять войну на основе данных, представленных исполнительной властью».

«XX Издавать законы о дипломатической и консульской службе Мексики».

«Статья 76. К исключительной компетенции Сената относится:

I Учреждать международные договоры и соглашения, заключаемые Президентом Республики с иностранными державами.

II. Утверждать произведенные Президентом назначения дипломатических представителей и агентов, генеральных консулов...

III. Уполномочивать Президента разрешать национальным войскам покидать территорию страны, иностранным войскам проходить через государственную территорию и флотам других держав оставаться в мексиканских водах на срок свыше одного месяца».

Статьей 89 Конституции определено, что Президенту принадлежат из области внешней политики следующие права и обязанности:

«II. Назначать и смещать по своему усмотрению государственных секретарей..., смещать дипломатических агентов...

«III. Назначать, с одобрения Сената, послов, дипломатических представителей и генеральных консулов».

«VIII. Объявлять войну от имени Мексиканских Соединенных Штатов после принятия соответствующего закона Федеральным Конгрессом»

«X. Вести дипломатические сношения и заключать договоры с иностранными державами, представляя их на ратификацию Федерального Конгресса».

В компетенцию судов Федерации, согласно Конституции, входит рассмотрение «IV. Всех дел, касающихся членов дипломатического и консульского корпуса».

Президент назначает всех министров, в том числе министра иностранных дел, который возглавляет главный орган внешних сношений — Министерство иностранных дел Мексики

³⁰ «Конституции государств американского континента» Т 2. М., 1959, с. 383.

Руководство министерства состоит из министра, двух его заместителей, генерального секретаря и пяти членов коллегии, которые возглавляют политическое руководство отношениями со странами.

Повседневной оперативной работой руководят генеральные департаменты (оперативные отделы), в том числе церемониала (протокольный отдел), дипломатической службы, международных организаций, консульской службы, международно-технического сотрудничества, международных границ и вод, культурных связей, юридических дел, международного экономического сотрудничества, информации, а также отдел, ведающий административными вопросами.

Мексика играет активную роль в деятельности ООН и других международных организаций, в том числе в межамериканских, занимая в них прогрессивные позиции. Она выступает сторонником единства и сплоченности латиноамериканских стран на базе укрепления их экономической и политической независимости, за усиление контроля за деятельностью международных монополий в Латинской Америке, за создание латиноамериканской экономической системы без участия США, но с участием Кубы. Мексика была инициатором проекта Хартии экономических прав и обязанностей государств, принятой на XXIX сессии Генеральной Ассамблеи ООН.

§ 1. Основные виды зарубежных органов внешних сношений. Дипломатическое представительство, его задачи, функции и персонал

Для осуществления внешних сношений за границей государства издавна направляли в другие страны своих специальных уполномоченных или послов, учреждали временные и постоянные представительства или миссии, посылали свои делегации для двусторонних переговоров или участия в каких-либо многосторонних конференциях, конгрессах или торжественных церемониях.

В настоящее время внешние сношения государств приобрели широкий, разносторонний и в то же время постоянный характер. Поэтому имеются различные виды органов внешних сношений. Основными из них можно считать: постоянные дипломатические представительства — посольства и миссии при главах государств и правительствах, возглавляемые, соответственно, послами и посланниками; консульства; торговые и культурные представительства и миссии, являющиеся либо частью дипломатических представительств, либо самостоятельными органами, выполняющими специальные функции; постоянные представительства при международных организациях и учреждениях; временные представители или делегации для участия в двусторонних и международных переговорах на конференциях, конгрессах или торжественных церемониях

Все эти органы внешних сношений выполняют постоянно или временно определенные государством, учреждающим или посылающим их, функции и задачи в интересах внешней политики этого государства. Они пользуются в стране пребывания определенными правами, привилегиями и иммунитетом в соответствии с общими нормами международного права и двусторонними соглашениями посылающего и принимающего их государств.

Важнейшую роль среди зарубежных органов внешних сношений играют дипломатические представительства государств, аккредитованные при главах иностранных государств, — посольства и миссии, ибо они являются непосредственными представителями государств, их правительств, осуществляющими прямую связь с главами государств и их правительствами в стране пребывания.

**Посольства
и миссии,
консульства;
их задачи
и функции**

Посольство или миссия учреждается государством с согласия другого государства как постоянное дипломатическое представительство при главе этого другого государства. Во главе этих представительств стоят послы (для посольств), посланники (для миссий) или поверенные в делах (для обоих). Послы, согласно ст. 14 Венской конвенции о дипломатических сношениях 1961 года, аккредитуются при главе государства, посланники — при главе правительства и поверенные в делах — при министре иностранных дел, которому они вручают соответствующее письмо своего министра. Назначение поверенного в делах, как правило, носит временный характер, и, во всяком случае, свидетельствует о не вполне нормализованных дипломатических сношениях. Посольства считаются высшими по своему рангу дипломатическими представительствами. В свое время посольства создавались еще на основе решений Венского конгресса 1815 года исключительно в государствах — великих державах. Посольство сейчас рассматривается как более высокий тип дипломатического представительства, созданием которого часто хотят подчеркнуть более высокий уровень дипломатических отношений с данной страной.

Как определяет Венская конвенция о дипломатических сношениях, функции этих дипломатических представительств состоят:

«а) в представительстве аккредитующего государства в государстве пребывания;

б) в защите в государстве пребывания интересов аккредитующего государства и его граждан в пределах, допускаемых международным правом;

с) в ведении переговоров с правительством государства пребывания;

д) в выяснении всеми законными средствами усло-

вий и событий в государстве пребывания и сообщении о них правительству аккредитуемого государства;

е) в поощрении дружественных отношений между аккредитуемым государством и государством пребывания и в развитии их взаимоотношений в области экономики, культуры и науки» (ст. 3).

Другими словами, основной задачей и функцией посольства (или миссии) является прежде всего представительство данного государства в стране пребывания посольства (миссии) во всех вопросах. Дипломатическое представительство является основным каналом обращений правительства, пославшего это представительство, к правительству страны пребывания по всем вопросам отношений между двумя странами. С другой стороны, правительство той страны, на территории которой находится данное представительство, обращается к правительству страны, которую оно представляет, через посредство этого представительства по любому вопросу, интересующему правительство страны пребывания.

Повседневная связь и переговоры с ведомством иностранных дел данного государства, а также с иностранными представителями других государств, аккредитованными в этом государстве, осуществляются также через дипломатическое представительство в данной стране. Посольство или миссия имеют повседневную связь с министерством иностранных дел страны пребывания; кроме того, посольство имеет повседневную связь с дипломатическим корпусом, то есть с представителями других государств, аккредитованными в этом государстве.

Информирование своего правительства о политическом и экономическом положении страны пребывания и активная деятельность в интересах внешней политики своего государства, в интересах улучшения отношений со страной пребывания являются важнейшей задачей представительства. Каждое посольство или миссия наблюдают за тем, что происходит в стране пребывания. Вместе с тем любое из зарубежных представительств должно серьезно продумывать каждый свой шаг с точки зрения того, что может быть полезно для государства, для осуществления задач его политики. Это, в частности, относится к развитию экономических и культурных отношений между государствами, к укреплению и расширению политических связей.

Защита прав и интересов граждан и юридических лиц своего государства предполагает выступление представительства перед государственными органами, судебными и иными учреждениями страны пребывания, а в случае необходимости и перед правительством данной страны с целью обеспечить права и интересы своих граждан и юридических лиц. При этом вся деятельность иностранного представительства, его дипломатических и иных сотрудников в стране пребывания исходит из признания и уважения законов и обычаев данной страны, ее государственного и общественного строя и строгого соблюдения общепризнанного принципа международного права — невмешательства во внутренние дела государства, в котором это представительство аккредитовано.

Таковы важнейшие обязанности и функции посольств и миссий как основных зарубежных органов внешних сношений.

Кроме посольств и миссий имеются еще такие заграничные представительства государства, как консульства, которые пользуются более ограниченными, по сравнению с дипломатическими представительствами, правами, привилегиями и иммунитетом в стране пребывания.

Консульства представляют государство в вопросах защиты интересов граждан и интересов государства главным образом в области торговой и имущественно-правовой. Они оформляют также паспорта, визы и другие документы как для граждан страны, которую они представляют, так и для граждан страны пребывания, когда это связано с какими-либо торговыми, культурными и иными отношениями со страной этого консульства. Обычно консульства открываются в тех местах, где имеется наибольшее количество граждан соответствующей страны или имеются какие-то постоянные связи с этим государством. Консульства бывают в портовых городах и в пунктах, где ведутся торговые сношения, где требуется оформление ряда имущественно-правовых вопросов и т. д.

Консульство не может представлять государство в политической области и в общедипломатическом плане. Хотя, как правило, и при нормальных дипломатических отношениях консульство представляет государство лишь в плане имущественно-правовых отношений, тем не ме-

нее в порядке исключения при отсутствии дипломатических отношений консульства иногда играют и более важную роль. С их организации начинается нередко развитие нормальных дипломатических отношений.

Консульство может быть учреждено на территории государства пребывания только с его согласия, как и определение местопребывания и границы консульского округа. Глава консульского учреждения (генеральный консул, консул, вице-консул, консульский агент) получает от министра иностранных дел правительства, пославшего его, документ — консульский патент, который и предъявляется им правительству страны пребывания. Он допускается к исполнению своих обязанностей в своем консульском округе по получении от правительства страны пребывания разрешения, которое носит название экзекватуры.

**Признание
государства
и установление
дипломатических
отношений**

Первым шагом к установлению дипломатических отношений между государствами является признание того или иного государства и его правительства со стороны другого государства. Это признание возможно в двух формах: де-факто, то есть признание самого факта существования данного государства и его правительства, безотносительно к его юридическим правам, и де-юре, то есть со всеми его юридическими правами и привилегиями в международных отношениях.

Известно, что Советское государство, созданное в октябре 1917 года, в течение длительного времени не было признано крупнейшими капиталистическими государствами — США, Англией, Францией и др. После провала иностранной интервенции и до 1924 года эти государства считались лишь с фактом существования СССР, то есть признавали его де-факто, но не имели нормальных дипломатических отношений. Лишь 2 февраля 1924 г. Великобритания признала Советский Союз де-юре и установила с ним нормальные дипломатические отношения. Вслед за этим началась полоса признаний Советского Союза со стороны других капиталистических стран и установление с ним дипломатических отношений (7 февраля 1924 г. — с Италией, 21 февраля — с Австрией, 8 марта — с Грецией, 10 марта — с Норвегией, 18 марта — со Швецией и Данией, 31 мая — с Китаем, 4 августа — с Мексикой, 28 октября — с Францией,

15 апреля 1925 г. — с Японией и лишь 16 декабря 1933 г. — с США).

Ту же нереалистическую политику непризнания США, Англия, Франция и ФРГ проводили до 70-х годов и по отношению к миролюбивому немецкому государству — Германской Демократической Республике даже тогда, когда это государство было принято в ООН как независимое суверенное государство.

До 1976 года США не признавали и первого социалистического государства в Западной полушарии — Республику Куба.

Установление дипломатических отношений происходит после предварительных переговоров, обычно при посредничестве или через дипломатических представителей других государств, и оформляется в виде обмена письмами или телеграммами между главами государств или премьерами (иногда и министрами иностранных дел) правительств, причем в этих письмах (телеграммах) определяется ранг дипломатического представительства (посольства, миссии), которым решают обмениваться государства.

После этого следует обычно взаимное назначение дипломатических представителей (послов, посланников). Общепринято в международной практике, что перед назначением посла (посланника) запрашивается согласие (агреман) правительства страны, куда назначается посол (посланник). С этой целью правительству сообщаются краткие сведения о намеченном кандидате с указанием его фамилии, имени и отчества, года рождения, образования, семейного положения и краткой справки о его служебной деятельности, которые передают дипломатическим путем в виде памятки без какого-либо официального оформления этого документа (без официального бланка, номера, даты и т. п.). По получении запроса агремана правительство государства, которое запрашивалось, рассматривает запрос и в течение обычно 2—3-недельного срока дает свой ответ. Как правило, дается согласие на назначение посла (посланника), кандидатуру которого выдвигает назначающее его правительство, ибо считается общепризнанным суверенное право каждого государства назначать по своему выбору своего посла (посланника) в ту или иную страну.

Однако бывают редкие случаи, когда запрошенное правительство считает для себя почему-либо невозмож-

ным дать согласие на назначение того или иного лица послом (посланником) в своей стране. В этих случаях обычно избегают давать прямой отказ запрашивающему правительству, а предпочитают затянуть ответ на этот вопрос, чтобы дать этим понять нежелательность для данного правительства намеченного лица (персона нон грата) на пост посла (посланника). В этих редких случаях запросившее правительство, снимая намеченную кандидатуру, нередко оставляет пост своего посла (посланника) вакантным на длительный период, чтобы подчеркнуть тем самым свое недовольство отрицательным отношением запрошенного правительства к кандидатуре, которая пользуется доверием запрашившего правительства.

Формальный запрос агремана практикуется, как правило, только в отношении послов и посланников, хотя некоторые государства требуют запроса о согласии на назначение также и военных атташе при посольствах (миссиях). В большинстве стран, однако, требуется лишь формальное извещение о назначении того или иного лица на пост военного атташе в ноте, которой запрашивается одновременно виза для данного лица на въезд в страну назначения. На назначение других дипломатических сотрудников посольства (миссии) не принято запрашивать согласие правительства. То обстоятельство, что на каждого сотрудника посольства (миссии) запрашивается виза на въезд в страну назначения, дает правительству этой страны формальное право отклонить ту или иную кандидатуру путем простого отказа в визе, хотя это практикуется крайне редко.

Назначение
дипломатического
представителя.
Верительные
грамоты.
Прекращение
функций
дипломатического
представителя и
отзывные грамоты

По получении агремана соответствующего правительства на назначение посла (посланника) издается указ или соответствующее решение главы государства об этом назначении и производится публикация, как правило, в обеих странах. Затем посол (посланник) получает подписанные главой государства и скрепленные министром

иностранных дел так называемые верительные грамоты, адресованные главе государства, при котором он аккредитуется, и направляется в столицу этого государства. В некоторых случаях вместо посла (посланника) правительство назначает постоянного поверенного в делах, ко-

торый в этом случае вручает министру иностранных дел страны пребывания письмо от министра иностранных дел страны, назначившей его.

Во встрече посла (посланника) обычно участвует заведующий протокольным отделом или его заместитель, а иногда и другие официальные лица. Если посол (посланник) впервые прибывает в данную страну после установления с ней отношений, обычно он произносит краткое заявление для печати по прибытии в столицу данного государства, чтобы подчеркнуть те задачи, которые поставлены перед ним пославшим его правительством.

Дипломатический представитель прекращает свои функции: если он освобождается от своего поста или получает иное назначение; если правительство страны, в которой он аккредитован, требует его отзыва, считая его персоной нон грата; в случае смерти дипломатического представителя; при прерыве или разрыве дипломатических отношений, особенно во время объявления войны; при прекращении существования в качестве субъекта международного права государства (этот последний случай может иметь место при потере данным государством своей самостоятельности, при распадении на другие государства и т. д.).

В случае отзыва посла (посланника) глава государства, назначивший его, направляет главе государства, при котором он был аккредитован, письмо об отзыве, которое носит название отзывной грамоты. Этот документ либо вручается послом (посланником) при прощальном визите главе государства перед отъездом, либо новым послом (посланником) при вручении им своих верительных грамот.

Перед своим отъездом из страны посол (посланник) наносит прощальные визиты главе государства и правительства, министру иностранных дел, его заместителям, руководящим работникам МИД, с кем он имел постоянные контакты, министрам, руководящим деятелям парламента и другим лицам. Посол (посланник) наносит также прощальные визиты своим коллегам — отдельным послам и дуайену дипломатического корпуса.

Министр иностранных дел или его заместитель дают в честь отъезжающего посла завтрак или обед. Прощальный прием обычно устраивает и глава дипкорпуса (дуайен) от имени всех послов (посланников).

При отъезде посла (посланника) его провожает заведующий протокольным отделом министерства иностранных дел или его заместитель.

Правовой статус
представительства
и его персонал.
Формы и методы
общения его
с официальными
и общественными
кругами страны
пребывания

Первое общепризнанное условие для нормальной деятельности дипломатических представительств за границей — это *неприкосновенность территории и помещения* данного представительства и *дипломатический иммунитет* для личного дипломатического состава представительства. Это правовое положение дипломатического представительства общепризнанно в международном праве, и нарушения неприкосновенности помещения представительства и дипломатического иммунитета являются очень серьезными нарушениями международного права и суверенных прав государств. Поэтому государства реагируют обычно достаточно резко на такие нарушения. Тем не менее факты нарушения дипломатического иммунитета, к сожалению, имеют место и по сей день, особенно против социалистических государств, и прежде всего против Советского Союза. Все правительства государств, на территории которых имеют место эти нарушения, отдают себе отчет в недопустимости такого рода фактов и обычно тотчас же выражают сожаление правительству пострадавшего государства, заявляя, что они примут меры к расследованию и наказанию виновных, ибо они понимают, что если они этого не сделают, то может встать вопрос об отъезде данного представительства из страны пребывания и разрыве дипломатических отношений. Без сохранения неприкосновенности помещений и соблюдения дипломатического иммунитета ни одно представительство не может нормально функционировать.

В ст 22 Венской конвенции о дипломатических сношениях говорится: «Помещения представительства неприкосновенны. Власти государства пребывания не могут вступать в эти помещения иначе, как с согласия главы представительства». Статья 29 Конвенции устанавливает. «Личность дипломатического агента неприкосновенна. Он не подлежит аресту или задержанию в какой бы то ни было форме. Государство пребывания обязано относиться к нему с должным уважением и принимать все надлежащие меры для предупреждения ка-

ких-либо посягательств на его личность, свободу и достоинство».

Кроме того, каждое дипломатическое представительство имеет право сношений со своим правительством через особую шифрованную, закрытую связь и через дипломатическую почту, которая не подлежит просмотру. В целях обеспечения личной неприкосновенности всему дипломатическому составу выдаются дипломатические паспорта, а по приезде в страну пребывания министерство иностранных дел этой страны обычно выдает специальную дипломатическую карточку каждому работнику дипломатического представительства, имеющему дипломатический ранг.

Посол (посланник) за границей пользуется также правом подъема флага своего государства на здании представительства, на транспорте, которые также являются неприкосновенными

Для того чтобы личный багаж дипломатов не подвергался таможенному досмотру и чтобы оказывалось должное внимание и устанавливалась охрана личного багажа дипломата, в большинстве стран существует порядок выдачи дипломатическому составу так называемых «открытых листов» («Laisser passer»), то есть к дипломатическому паспорту дается как бы охранная грамота правительства страны пребывания.

Предъявление такой грамоты ограждает багаж дипломата от досмотра со стороны таможенных властей и обеспечивает всестороннее содействие властей соответствующего государства. Во многих государствах достаточно предъявления дипломатического паспорта, чтобы багаж дипломата не подвергался таможенному досмотру.

Общий порядок сношений иностранного представительства с различными учреждениями страны пребывания, существующий во всех странах, в основном сводится к следующему: каждое представительство иностранного государства осуществляет свои сношения с соответствующими ведомствами и официальными учреждениями через министерство иностранных дел страны пребывания по всем вопросам, кроме бытовых. В вопросах, касающихся быта, то есть пользования больницей, торговыми учреждениями, почтой, телеграфом, общепринято, что иностранные представительства могут осуществлять эту связь непосредственно. С официальными

ми же ведомствами и учреждениями связь дипломатических представительств, как правило, устанавливается и осуществляется через министерство иностранных дел той страны, где находятся эти представительства. Это правило вытекает из общепризнанного принципа невмешательства во внутренние дела государства, который установлен в международной практике и в международном праве.

Рассмотрим некоторые формы и методы общения с официальными и общественными кругами страны пребывания, с дипломатическим корпусом и дипломатическим аппаратом.

Система общения посла (посланника) и дипломатического состава посольства с официальными и общественными кругами начинается с вручения послом верительных грамот главе государства. До этого официальные отношения с послом и посольством у государственных и общественных организаций не практикуются. Считается, что только по вручении послом (посланником) верительных грамот посольство вступило в свои права. После вручения верительных грамот от имени посла (посланника) посылается личная нота главам всех посольств и миссий, с которыми данное государство имеет дипломатические отношения. Не исключается посылка такого рода ноты и в посольства стран, с которыми нет отношений, если это является политически целесообразным. В ноте сообщается, что такого-то числа им, послом (посланником), вручены верительные грамоты и что он был бы рад поддерживать официальный контакт с ними. Текст такой ноты составляется с учетом состояния дипломатических отношений со страной пребывания. Такая нота посылается и дуайену дипломатического корпуса, если это не противоречит политическим соображениям.

Затем соответственно протокольным правилам, установленным в данной стране, следуют визиты к официальным лицам — министру иностранных дел, заместителям министра, начальникам отделов.

Посольство заинтересовано в том, чтобы иметь возможно более широкие контакты с различными кругами страны пребывания, поэтому там, где это возможно, наносятся визиты не только лицам в рамках МИД, но и всем министрам и наиболее влиятельным в стране лицам — председателям парламента, руководителям всех

фракций парламента, чтобы познакомиться и иметь возможность в дальнейшем поддерживать с ними личные контакты, приглашать на приемы, просмотры кинофильмов и т. д.

Визиты, которые наносит посол (посланник), не всегда носят лишь протокольный характер. Это зависит от самого посла (посланника). Общее правило таково, что протокольный визит есть визит вежливости и крупных вопросов во время этого визита обычно не затрагивают, тем не менее, если представляется возможным и удобным, например, при визите к какому-нибудь министру, который занимается интересующими посольство вопросами, посол (посланник) иногда затрагивает, разумеется ненавязчиво, эти вопросы, посещаемый может в порядке любезности ответить на интересующие посла (посланника) вопросы.

Беседы с такими людьми, как министры, председатель парламента, лидеры основных фракций парламента, бургомистр столичного города, наконец, такие же беседы с послами (посланниками) всех стран, с которыми страна, представляемая послом (посланником), имеет отношения, при умелом их проведении могут иметь немало важное значение с точки зрения улучшения этих отношений и в то же время дать богатую информацию о внутреннем положении и внешней политике страны пребывания, что составляет обычно серьезную базу для дальнейшей дипломатической деятельности посольства. Помимо этого, беседы дают представление о самих людях, с которыми они ведутся, что имеет немало важное значение для будущей работы посольства. В результате посещения послов, государственных и общественных деятелей создается представление о многих вопросах, которыми посольству нужно будет заниматься впоследствии.

Опыт работы многих посольств показывает, что в течение двух-трех месяцев можно разобраться в основном в обстановке и наблюдать в дальнейшем более углубленно, как развиваются события в данной стране. Представляется, однако, полезным, чтобы результаты этих посещений и бесед были учтены всем дипломатическим составом. Поэтому на совещаниях советников или всего дипломатического состава некоторые послы считают целесообразным кратко информировать работников посольства о том, что было интересного в беседе с таким-

то послом или министром, а записи этих бесед давать читать дипломатическому составу посольства.

Вслед за визитами посла (посланника) обычно происходит знакомство других работников посольства с соответствующими работниками других посольств. Советники посещают советников, первые секретари посещают первых секретарей и т. д.

После визитов соответствующих работников посольства (миссии) работниками других посольств (миссий) наносятся ответные визиты. Это будет уже вторая встреча с данным представителем другой страны, во время которой можно продолжить тот разговор, который имел место при первой встрече. Нужно, однако, учитывать, что при таких встречах происходит обмен информацией с обеих сторон. Опытные послы и дипломатические работники других стран, естественно, интересуются рядом вопросов о стране, которую представляет их коллега, о ее политике, хотят кое-что выяснить, и в беседах происходит взаимный обмен мнениями и информацией, полезность которого во многом зависит от опыта и дипломатического умения каждого из собеседников.

Таким образом, из этого общения с дипломатическим корпусом дипломаты могут получить очень много полезного и в дальнейшем поддерживать эти связи путем систематического контакта. Обычно, как показывает дипломатический опыт, все существенные переговоры записываются, эти записи используются не только внутри посольства, но и посылаются в центр.

К формам внешнего общения представительства в стране пребывания следует отнести посещение официальных приемов, которые устраиваются правительством, МИД, посольствами. Эти приемы очень полезны для установления личных контактов в интересах улучшения отношений между странами и получения полезной информации. Это — форма свободного общения, которая менее обязывает. Этим пользуются все дипломаты. Вот почему нередко крупные вопросы решаются на приемах, а когда возникают трудности, то приемы организуются и специально для преодоления этих трудностей. Во время сессий Генеральной Ассамблеи ООН, во время различных международных совещаний устраиваются обычно приемы, завтраки и обеды для разных категорий послов и различных представителей государств. В результате бесед на подобных неофициальных встречах как раз

и уточняются позиции, происходит воздействие на то или другое правительство, сближение позиций по ряду вопросов, по которым в официальной обстановке оказалось невозможным договориться. Это относится и к практике двусторонних встреч и официальных визитов в ту или иную страну.

Наконец, организация приемов в самом посольстве и на дому у посла, советника — тоже очень важное средство общения и сбора информации. Подобные приемы обычно заранее планируются в связи со всей работой посольства и с теми задачами, которые стоят перед ним в данной стране в конкретной обстановке.

Существуют определенные протокольные правила организации таких приемов, общепринятые во всех странах. Каждый из видов этих приемов устраивается обычно в определенное время. Так, завтраки устраиваются между 12—15 час., чаще всего в 13 час., обеды — в 20—21 час., чай — в 16—18 час., коктейли и приемы «а ля фуршет» (с легкими закусками на столах и в разнос) — с 17 до 20 час., иногда и позднее (особенно большие приемы в связи с приездом глав государств или правительств).

В некоторых странах (например, во Франции) в случаях торжественных приемов высоких гостей устраиваются обеды для глав дипломатических представительств, после которых проводятся приемы типа «коктейль» с приглашением более широкого круга гостей, которые приходят ко времени, когда главные гости встают из-за стола (обычно к 22 час.).

Перед каждым приемом составляются списки приглашаемых с таким расчетом, чтобы приглашающая сторона была представлена примерно одинаковым числом присутствующих с приглашаемой стороной (это имеет особое значение при организации небольших приемов, завтраков и обедов, где требуется соответствующим образом рассадить за столом всех приглашенных). Всем приглашаемым заблаговременно, обычно не позднее чем за неделю, посылаются приглашения по определенной форме, в которых указываются место и время приема, а также форма одежды (обычная, утренний костюм, смокинг, фрак, форма). В этих приглашениях обычно указывается, что о принятии приглашения просят известить.

К каждому приему проводится соответствующая подготовка помещения, составляется меню, производится

определенная расстановка приборов, намечается, кто из приглашенных где будет сидеть, согласно их рангам и с учетом интересов бесед, которые будут иметь место во время приема. Общепринято, что во время завтрака или обеда с чисто мужским составом по правую руку от хозяина стола садится главный гость. Если гости приглашаются с женами, то по правую руку хозяйки стола садится главный гость, а по правую руку хозяина — супруга главного гостя. В размещении за столом соблюдается правило — ближайшие места к хозяину и хозяйке считаются самыми почетными; чем дальше место от хозяина и хозяйки, тем оно менее почетно. Женщина не сидит рядом с женщиной, а мужчина с мужчиной (по возможности), муж не сидит рядом с женой. При размещении учитывается также знание языков рядом сидящих гостей. Место каждого приглашаемого обозначается на столе карточкой с его (ее) фамилией, а у входа в столовую ставится столик, где кладется для уведомления всех приходящих гостей схема их размещения за столом.

Существуют многочисленные детали во время обслуживания приемов и правила этикета, которые являются общепризнанными в международной протокольной практике и соблюдаются во всех странах¹. Следует, однако, иметь в виду, что любые правила протокола и этикета рассматриваются в советской дипломатической практике прежде всего под углом зрения политической целесообразности и с учетом национальных особенностей и традиций тех иностранных представителей, с которыми происходит общение советских дипломатов. Советская дипломатическая служба гибко и тактично применяет на практике те или иные протокольные правила, имея в виду основные задачи, стоящие перед советской дипломатией при проведении любого протокольного мероприятия.

Теперь остановимся на правах и обязанностях дипломатического представительства.

Высшим лицом, представителем государства в данной стране, является глава дипломатического представительства — посол (посланник). Общепринято, что все ведомства, которые имеют своих представителей в дан-

¹ См., например, Ж Серре Дипломатический церемониал и протокол М, 1974

ной стране, постоянных или временных, обязаны согласовывать свои действия с послом (посланником). Все приезжающие в страну делегации и отдельные лица согласовывают свои действия с послом (посланником), ибо за всю деятельность на территории данного государства перед главой своего государства, перед правительством несет полную ответственность посол (посланник).

Такие широкие права предоставлены послу (посланнику) потому, что посол (посланник) представляет государство за рубежом. В компетенцию посла (посланника) входит все, что происходит в посольстве, а также среди граждан страны, которую представляет посольство, находящихся на территории данного государства. Посол (посланник), как человек, обладающий всей полнотой власти, и как наиболее опытный работник, должен инструктировать командированных в эту страну своих сограждан и должен обеспечить наблюдение за действиями всех работников, чтобы исключить возможность нанесения ущерба своему государству. Указания посла (посланника) обязательны для всех граждан государства, пребывающих в данной стране.

Советники посольства обладают правами самостоятельного руководства в тех областях работы, которыми они ведают (политические, экономические, культурные отношения и др.), под наблюдением посла (посланника). Один из советников, который обычно остается поверенным в делах в данной стране при отъезде и в отсутствие посла (посланника), несет в этом случае полную ответственность за работу посольства, пользуясь соответственно правами посла (посланника).

Другие дипломатические работники посольства (секретари, атташе) отвечают обычно за определенные отрасли работы посольства и пользуются соответствующими правами.

Кроме дипломатических работников в посольствах и миссиях имеются административно-технические работники и обслуживающий представительство персонал. Часть этого персонала может быть нанята из числа граждан страны пребывания с согласия властей этой страны. Все дипломатические сотрудники, административно-технические работники из числа граждан аккредитованного в данной стране представительства государства и члены их семей, живущие с ними, как правило, пользуются основными привилегиями и иммунитетом в

пределах действий, совершаемых ими при исполнении служебных обязанностей. Вне этих служебных обязанностей они подлежат гражданской и административной юрисдикции государства пребывания.

Государство пребывания может сообщить в любое время аккредитуящему государству, что глава или какой-либо член персонала представительства является персоной нон грата. При этом государство не обязано мотивировать свое решение. После объявления данного дипломатического работника нежелательным лицом аккредитуящее его государство должно отозвать данное лицо или прекратить его функции в представительстве.

Вместе с тем государство пребывания обязано оказывать представительству и его персоналу содействие в выполнении ими своих функций и охранять их официальные сношения с правительством государства пребывания и с их собственным правительством. Даже в случае войны государство пребывания обязано оказать содействие для возможно скорого отъезда персонала (с семьями) представительства на родину.

В случае разрыва дипломатических отношений между двумя государствами и отъезда персонала представительства государство пребывания должно уважать и охранять имущество представительства. Аккредитуящее государство обычно вверяет защиту своих интересов и интересов своих граждан, а также охрану своего имущества третьему государству, которое окажется приемлемым для государства пребывания, как правило, государству, имеющему дипломатическое представительство в этой стране.

§ 2. Дипломатические представительства СССР и других стран социализма за границей

Виды представительств, общее направление их деятельности, структура и персонал

Осуществление задач внешней политики Советского государства, как и других социалистических государств, является функцией не только центральных органов внешних сношений, задачи внешней политики осуществляются также и зарубежными органами внешних сношений государства. Центральное место среди зарубежных орга

нов внешних сношений занимает дипломатическое представительство в виде посольства или миссии².

Одной из основных функций посольства и миссии является повседневная связь с ведомством иностранных дел, с правительством, парламентом и общественными кругами страны пребывания, а также с иностранными представительствами в данной стране. Эта связь имеет определенную направленность. Она заключается в изучении политического и экономического положения страны пребывания, в информировании своего правительства об экономическом и политическом положении данной страны, в изучении ее внешней политики с целью возможного развития сотрудничества с этой страной, а также в защите прав и интересов граждан и юридических лиц своего государства

Для стран, в которых существует государственная монополия внешней торговли, а такими странами являются СССР и другие социалистические страны, характерно наличие за границей торгового представительства. Однако торговое представительство в правовом отношении не рассматривается особого рода представительством СССР за границей, а является составной частью советского дипломатического представительства. Эта организационная связь торгпредства с дипломатическим представительством юридически оформлена действующим и по настоящее время Постановлением ЦИК и СНК СССР от 13 сентября 1933 г. Поэтому при характеристике дипломатического представительства СССР необходимо дать и общую характеристику торгпредства. Будучи в правовом отношении составной частью дипломатического представительства, торгпредство и его официальный персонал пользуются дипломатическим иммунитетом. Глава торгового представительства — торгпред — пользуется дипломатическим иммунитетом, имеет дипломатический паспорт на правах советника посольства и может выполнять функции дипломатического порядка

² В настоящей главе, как и в работе в целом, консульское представительство и его функции подробно рассматриваться не будут, поскольку в рамки темы о дипломатической службе не входит задача рассмотрения консульской службы. Краткие же сведения о консульстве, которые имеют место в дальнейшем содержании данной главы даются лишь постольку, поскольку это необходимо при сравнительной характеристике задач и функций дипломатического представительства и проведении линии различия между дипломатическим представительством и консульством

Торговое представительство представляет государство в такой важной области внешних экономических сношений, как торговля. Поскольку в СССР существует государственная монополия внешней торговли, Советское государство представлено перед иностранным государством в лице торгпредства.

Для капиталистических стран создание такого представительства совершенно не нужно, потому что капиталистические страны торгуют отдельными фирмами, отдельными монополистическими объединениями, которые ведут соответствующие переговоры о поставках, заключают сделки и т. п. Государство в данном случае осуществляет лишь посреднические функции. В 70-х годах, когда торговля СССР с рядом капиталистических государств приобрела широкий размах, для облегчения деловых связей с Министерством внешней торговли СССР и его хозяйственными объединениями целый ряд крупных фирм этих государств учредил в СССР свои представительства, а Правительство США организовало для той же цели специальное торговое бюро при своем посольстве в Москве.

В Советском Союзе, где действует монополия внешней торговли, никакому отраслевому министерству, никакому предприятию или местному хозяйственному органу не может быть поручено ведение торговых операций, и поэтому создается единый централизованный аппарат — Министерство внешней торговли СССР, которое имеет непосредственную связь с отдельными хозяйственными объединениями, участвующими во внешней торговле. К таким хозяйственным объединениям и относятся всесоюзные внешнеторговые объединения, образованные по отдельным видам товаров. Таковы, например, «Проммашэкспорт», «Технопромимпорт», «Экспортлес», «Экспортхлеб» и т. д. В странах, с которыми существуют нерегулярные торговые связи, но есть хорошая основа для их развития, СССР учреждает в качестве первичной формы торгпредства торговых советников. В этом случае в составе официального дипломатического персонала посольства имеется торговый представитель и его небольшой технический аппарат, который со временем может быть преобразован в торгпредство. В странах, с которыми торговые отношения СССР находятся в самой первоначальной стадии, Советский Союз имеет торговых агентов, торговых атташе. В социалистических странах,

а также в странах, которым оказывается значительная экономическая помощь, в составе торгового представительства имеются представители ГКЭС.

Весь персонал дипломатического представительства СССР, как и других социалистических стран, можно разделить на две основные категории работников — дипломатический состав и технический состав. Дипломатический состав посольства и миссии — это посол (посланник), советник-посланник и другие дипломатические работники. Советник-посланник в крупных советских посольствах — это второе лицо после посла, который имеет ранг посланника и является первым советником посла. Советский Союз имеет советников-посланников в наиболее крупных, а также имеющих важное значение странах, например в США, Англии, Франции, ФРГ, КНР, ГДР и др. Затем идут советники по отдельным вопросам. Это — дипломатические советники, непосредственно ведущие дипломатическую работу. В ряде стран имеются также советники по вопросам культуры, науки и техники. Они подразделяются иногда по специальностям; есть советники по промышленности, по сельскому хозяйству.

Дальше идут первые, вторые, третьи секретари и атташе посольства или миссии. Атташе имеют различные функции. Пресс-атташе, например, занимается вопросами прессы и связан с отделами печати соответствующих МИД и корреспондентами местных и иностранных газет. Иногда обязанности пресс-атташе выполняет более старший дипломатический работник — в ранге первого или второго секретаря. Торговые атташе — младшая должность в торговых делах, если нет торгового представительства и если нет торгового советника. Наконец, может быть военный атташе, военно-морской и военно-воздушный атташе, или военный атташе с двумя помощниками: по военно-морским и военно-воздушным делам.

Внутри дипломатического состава имеется известное распределение обязанностей, и почти во всех посольствах имеются соответствующие отделы. Почти во всех посольствах можно найти два отдела — консульский отдел и отдел печати. Консульский отдел при отсутствии консульства, как такового, исполняет его обязанности внутри посольства с несколько меньшими правами. Заведующий консульским отделом имеет в данной стране права несколько более узкие по сравнению с правами гене-

ральных консулов, консулов и вице-консулов, возглавляющих самостоятельные консульские представительства, и в отличие от них не получает ни консульского патента от своего государства, ни экзекватуры от ведомства иностранных дел страны назначения. Заведующий консульским отделом, кроме того, действует не от имени своего правительства, точнее МИД, а только от имени посольства, выполняя те или другие консульские функции в пределах деятельности посольства.

Отдел печати (или информации) посольства ведет повседневное наблюдение за печатью страны пребывания, поддерживает контакт с прессой, с корреспондентами, с редакторами крупнейших газет, получает необходимую информацию из печати и от ее работников, которые, как правило, являются достаточно информированными людьми в данной стране, а также знакомит местную печать с информацией о своей стране и ее политике.

В больших посольствах имеются также отделы науки и техники, в которых работают советники по науке и технике, а также прикомандированные к отделу дипломатические работники.

Для изучения внутренней и внешней политики, для повседневного наблюдения за внутренней политикой данного государства в посольстве организуется обычно группа дипломатических работников, занимающихся вопросами внутренней и внешней политики, работающая под руководством советника посольства.

Наконец, выделяется один или два человека для организации протокольных мероприятий (визиты, приемы, поддержание контакта с МИД по протокольным делам). В этой области требуется соблюдение известной системы, единообразия, чтобы приемы и визиты устраивались в определенном порядке и не вызывали никаких нежелательных трений. Обычно выделяется один из секретарей посольства, который знает протокольные правила и порядки, существующие в данной стране, следит за их выполнением и осуществляет организационную работу по подготовке всякого рода протокольных мероприятий.

Наконец, в посольстве имеется административно-хозяйственный отдел во главе с заведующим хозяйством. Обычно кто-нибудь из секретарей посольства либо даже определенный советник наблюдает за всеми административно-хозяйственными делами, ибо в этой области возникает много вопросов, например по заключению догово-

ров по ремонту, по доставке покупок и т д , что требует наблюдения со стороны дипломатического работника, поскольку приходится иметь дело с официальными учреждениями данного государства и нередко обращаться в МИД страны пребывания.

Для примера можно привести следующую структуру одного из крупных советских посольств в капиталистической стране.

Структура посольства

группа по вопросам внешней политики	}	(находятся под руководством советника-посланника посольства)
группа по вопросам внутренней политики		
группа по вопросам экономики		
отдел печати		
консульский отдел		
хозяйственная группа (ведает вопросами охраны, транспорта, уборки и др.)		
секретариат посла (ведает протокольными вопросами)		

Такова примерная структура и распределение сил внутри посольства.

Кроме перечисленных штатных должностей в составе посольства работают и другие должностные лица, представляющие различные учреждения и организации, ведущие определенную работу в стране пребывания. Таковы, например, представители Союза обществ дружбы с зарубежными странами, которые организуют читальные залы, выпускают периодически журналы и литературу, организуют распространение правдивой информации об СССР.

Во многих странах имеются корреспонденты ТАСС и центральных советских газет и журналов. Например, в крупных странах имеются корреспонденты «Правды», «Известий». В ряде стран имеются также корреспонденты общественного агентства печати «Новости» (АПН). Эти журналисты имеют возможность собирать всюду доступную информацию о стране, которую они передают по-славшим их органам печати.

В некоторых странах имеются представители «Совэкспортфильма» — внешнеторговой организации, которая выполняет не только внешнеторговые, но и в известной мере культурные функции. Посредством торговых операций она содействует распространению в данной

стране советских кинофильмов и тем самым помогает ознакомлению населения данной страны с культурой СССР.

Общее направление деятельности советских представительств соответствует общим для всех социалистических стран задачам их внешней политики — политики мира, мирного сосуществования, политики братского сотрудничества на основе принципов социалистического интернационализма в отношениях между социалистическими государствами.

Внутренняя
организация,
содержание,
формы и методы
работы посольства
(миссии)

Для обеспечения всех сторон деятельности дипломатического представительства требуются соответствующая внутренняя организация его работы, соответствующая расстановка сил внутри посольства (миссии) и определенные мероприятия вне посольства (миссии).

Изучение страны пребывания, сбор необходимой информации о политическом и экономическом положении, об актуальных событиях в ней и правильная их оценка являются первостепенной задачей каждого посольства (миссии), ибо без своевременного получения и обработки такой информации невозможна серьезная и осмысленная работа каждого дипломатического представительства. Эта задача в современной международной обстановке имеет особо важное значение, поскольку изменения в мире происходят в последний период особенно быстро и нередко радикально, что требует своевременного учета для правильной реакции и соответствующих шагов со стороны заинтересованных правительств

Первый вопрос, который встает при изучении страны: что следует изучать, какую информацию о ней следует собирать? На этот счет у советской дипломатии уже имеются богатый опыт и некоторые исходные позиции, которые были сформулированы еще В. И. Лениным. Так, на основе ленинских указаний нарком иностранных дел СССР Г. В. Чичерин в 20-х годах в одном из своих циркулярных писем полпредствам предлагал советским дипломатическим представителям руководствоваться в этом вопросе тем, что содержание информационной работы полпредов должно выходить далеко за пределы просто передачи событий дня, эта работа должна давать исчерпывающий анализ действующих исторических сил с точной конкретизацией политических и экономических

факторов каждого момента. Она должна разоблачать и фиксировать закулисные силы, влияющие на политические события, анализировать экономические факторы политической жизни, изображать роль действующих в каждой стране лидерских и парламентских группировок и их воздействие на политические события. Информация полпредов, по мнению Г. В. Чичерина, должна давать возможность предвидеть дальнейший ход политического развития. Полпреды должны уметь пользоваться оружием марксистского метода в столкновении с окружающей действительностью. Таковы исходные позиции для изучения страны.

Если говорить об основных областях изучения, то их можно свести к трем крупным областям. Во-первых, необходимо серьезно изучать экономику и тенденции экономического развития. В современной обстановке, разумеется, особого внимания заслуживают кризисные явления, их анализ и перспективы. Во-вторых, требуют внимательного изучения внутренняя политика, социально-экономические мероприятия правительств, расстановка классовых сил, борьба политических партий, положение в парламентах, позиции массовых организаций — профсоюзных, крестьянских организаций, учащихся вузов, интеллигенции, обстановка в армии, устойчивость правительственных учреждений и, конечно, влияние внутренней политики на внешнюю. В-третьих, — внешняя политика, ее основные направления, взаимоотношения данной страны с соседними, с великими державами, с основными группировками государств.

Каковы же источники информации?

Опыт подсказывает, что, для того чтобы успешно организовать сбор информации о политическом и экономическом положении страны пребывания, необходимо так организовать работу, чтобы каждый дипломатический работник посольства имел базу для сбора информации. Этой базой может быть прежде всего печать, пресса данной страны. Пресса — первый источник информации и постоянная база для сбора информации. С другой стороны, личное общение позволяет путем бесед с отдельными лицами разных слоев населения получать представление о тех политических и экономических вопросах, которые интересуют население данной страны, а также позволяет составить более конкретное представление об отдельных сторонах жизни этой страны.

Как же может быть организована работа по сбору информации внутри посольства? Первое, что обычно практически делается, — это выделяются определенные люди, которые должны внимательно следить за прессой и наладить связи с корреспондентами местных газет, редакторами газет и видными журналистами. Эти связи позволяют получать дополнительно живое представление о вопросах, которые волнуют общественность данной страны. Известно, что пресса знакомит с различными вопросами, интересующими общественность данной страны, и с точками зрения различных политических группировок, различных прослоек населения. Однако из одной только прессы нельзя собрать правильную информацию, ибо в любой капиталистической стране пресса направляется господствующими группировками, господствующими классами и характер прессы в значительной мере определяется сверху. Поэтому наряду со знакомством с прессой нужны личные наблюдения, личное общение с людьми, ибо без этого информация не будет полной, не будет правильно отражать действительное положение вещей.

Соответственно этим двум источникам информации в посольстве выделяются две группы работников, занимающихся вопросами информации. Как правило, в дипломатическом составе имеется пресс-атташе, который является фактическим руководителем пресс-отдела, состоящего из группы работников, хорошо знающих языки и могущих внимательно и систематически просматривать прессу; с другой стороны, выделяется группа дипломатических работников, которые, изучая внутреннюю политику страны, поддерживают контакт с политическими партиями (с правящими партиями и оппозиционными), с теми лицами, взгляды и деятельность которых имеют важное значение для понимания основных тенденций политического развития в стране. Обычно группу по политическим вопросам возглавляет кто-нибудь из советников посольства или первый секретарь. Внутри этой группы выделяются отдельные работники, занимающиеся вопросами экономики страны.

В некоторых посольствах практикуется такая система работы с прессой: ежедневно с утра работники пресс-отдела просматривают основные газеты, которые отражают политическое направление в развитии страны, и из статей, помещенных в них, отбирают все то, что заслуживает особого внимания с точки зрения оценки положения

внутри страны. Кто-нибудь из работников отдела или руководитель группы подготавливает краткий обзор печати за текущий день. В большинстве капиталистических стран газет выходит очень много, все их просмотреть невозможно, поэтому, как правило, берется 5—10 газет, наиболее крупных, которые определяют политическое лицо, общественное мнение данной страны.

Затем собирается весь дипломатический состав посольства, это делает либо посол, либо советник, и на этом кратком совещании в пределах 20—30 минут работник пресс-отдела делает обзор того, что имеется заслуживающего внимания на данный день (иногда за 2—3 дня или даже за неделю): передовые статьи, иногда краткие (в две-три строчки) выдержки из иностранных сообщений, имеющие, однако, большое политическое значение. Затем другие работники посольства, которые к этому времени тоже успевают просмотреть газеты, каждый по тому вопросу, которым он занимается, дополняют сообщение работника пресс-отдела. Дипломатические работники посольства обмениваются мнениями относительно того, что представляет наибольшую важность из полученных сообщений; посол или советник дает свое заключение, на какие вопросы следует обратить внимание всему составу посольства и в дальнейшем следить, как этот вопрос будет развиваться, указывает, какие вопросы освещены в печати недостаточно, как их изучить дополнительно и т. п. Он поручает соответствующему работнику, занимающемуся данным вопросом, собрать более обширный материал не только из ежедневной прессы, но из специальных журналов, книг и т. д. Подобные совещания с обзорами прессы могут происходить два три раза в неделю или даже раз в неделю.

Могут проводиться также совещания, посвященные определенным вопросам, освещаемым в прессе, например прения по внешней политике в парламенте. Важно, чтобы весь дипломатический состав посольства был в курсе того, чем живет страна и на что нужно обратить внимание при изучении положения в стране. При проведении подобных совещаний дипломатического состава руководством посольства даются оперативные указания соответствующим работникам, чтобы они занялись такими-то вопросами и при ближайших встречах с теми или иными деятелями страны выяснили более обстоятельно эти вопросы.

Кроме разбора прессы в посольстве проводятся и другие совещания дипломатического состава, на которых нередко возникают вопросы практического характера. Например, в связи с тем или иным сообщением, которое появилось в газете, в посольство звонят по телефону и спрашивают, как реагирует посольство на тот или другой вопрос. Иногда в газетах бывают заметки или статьи, относящиеся непосредственно к посольству. Нередко такого рода заметки и статьи помещаются со специальной целью посмотреть, как будет реагировать посольство на эту заметку. Можно обсудить на таком совещании вопрос, как ответить на подобный запрос и на данную заметку или статью, чтобы ориентировать всех работников, как реагировать в подобных случаях в дальнейшем.

Второй источник информации — прием посетителей. Посетители бывают разные. Часто приходят люди, которые интересуются Советским Союзом, отдельными сторонами его жизни, хотят разобраться в некоторых вопросах, по которым много пишется в иностранной печати, хотят получить правдивую информацию об СССР. В разговорах с этими людьми можно многое разъяснить им из жизни и политики Советского Союза и вместе с тем многое узнать относительно настроений различных слоев населения. В посольство приходят и провокаторы, которые предлагают свои услуги в самых нечистоплотных делах: приносят ворохи бумаг, предлагая чертежи каких-то «секретных» машин в качестве подарка, уверяя при этом, что они — друзья Советского Союза. Подобные посещения посольств Советского Союза и других социалистических государств в провокационных целях сознательно организуются органами разведки капиталистических стран.

Приему посетителей в посольствах уделяется серьезное внимание. Встречающий посетителей дежурный референт, обычно знающий язык страны пребывания, выясняет, какой вопрос их интересует. Все дежурные обычно инструктируются для проведения таких разговоров.

Если приходит в посольство политический деятель, например депутат парламента или видный журналист, то дежурный обычно после выяснения вопроса о том, что нужно такому посетителю, представляет его кому-либо из ответственных работников посольства, советнику или послу, если это будет признано целесообразным. Беседа с такими деятелями может быть очень полезна, ибо она позволяет обменяться мнениями по ряду вопросов, разъ-

яснить интересующие собеседника вопросы и получить нужную информацию. Обычно в посольствах ответственный дежурный записывает в специальном дневнике свои беседы с посетителями, чтобы учесть вопросы, которые ставят они перед посольством, и сделать известные выводы для оперативной работы посольства.

Внутренняя работа в посольстве состоит также из переписки с МИД страны пребывания, с иностранными посольствами, а также с другими учреждениями и частными лицами. Переписка имеет еще более важное значение, чем устный разговор. Переписка посольства даже с частными лицами должна быть хорошо организована, поскольку каждый документ, исходящий из посольства, носит официальный характер.

Официальная переписка с МИД страны пребывания, естественно, осуществляется под руководством посла (посланника), за исключением обычных консульских нот (визовых, по легализации документов), которые посылаются с ведома заведующего консульским отделом или советника, которому поручено наблюдение по консульским вопросам. Остальная переписка с МИД идет с санкции посла (посланника) или в отдельных случаях с санкции советника.

Многие письма присылают университеты, библиотеки, различные культурные ведомства, отдельные депутаты парламента, различные фирмы и организации. Обычно корреспонденция поступает в канцелярию, и заведующий канцелярией распределяет ее по назначению. Руководители соответствующих отделов просматривают направляемую им корреспонденцию. Если встречаются вопросы, заслуживающие внимания всего посольства, они докладывают об этом послу (посланнику).

Развитие экономических и культурных связей ставит перед посольствами задачу изучать отдельные вопросы экономического или культурного развития данной страны. Помимо ознакомления с литературой большое значение, разумеется, имеет личное общение с теми или иными деятелями, беседы с ними.

В последнее время посольства широко практикуют такую форму общения, как демонстрация кинофильмов в посольстве и вне посольства. При этом устраиваются приемы, во время которых идет обмен мнениями как о просмотренном кинофильме, так и по актуальным политическим вопросам.

Обмен культурными ценностями, взаимное ознакомление с достижениями культуры и искусства — также одно из важных средств расширения взаимопонимания между народами. Поэтому посольства широко используют такие формы культурного общения, как устройство концертов советских музыкантов, артистов в крупнейших городах страны пребывания.

Важной формой общения дипломатического представительства с общественностью страны пребывания являются также пресс-конференции, интервью, публичные выступления посла, советника, пресс-атташе, торгового советника и т. д. Пресс-конференция, устроенная в посольстве для работников соответствующих газет, находит обычно большой отклик в стране пребывания представительства. Проведение пресс-конференции обычно приурочивается к приезду какого-либо видного деятеля СССР или того или иного коллектива работников культуры (театра, ансамбля и др.). Пресс-конференция проводится с целью сообщить правдивую информацию о той или иной области жизни СССР, о достижениях в различных областях науки и культуры или привлечь внимание к тому или иному крупному политическому шагу Правительства СССР в отношении данной страны или в отношении какой-либо международной проблемы.

Наконец, используется такое средство информации, как выпуск бюллетеня посольства, журналов и книг. Сейчас в крупных посольствах систематически издаются бюллетени, в которых печатается официальный материал: заявления Советского правительства, документы, которые вносятся им в ООН, выступления советских политических деятелей и др. Теперь это делается во многих странах систематически. Кроме того, многие посольства выпускают журналы, которые издаются на месте.

Опыт проведения за рубежом празднования 50-летия создания СССР и 100-летия со дня рождения основателя Советского государства В. И. Ленина показал, что имеются значительные возможности довести до широких слоев общественности различных стран правдивую информацию об истории и достижениях социалистического государства, о ленинских идеях мира, мирного сосуществования государств с различным социальным строем, равноправного сотрудничества и интернациональной солидарности народов. Достаточно напомнить, что в крупнейшем выставочном зале Парижа (Гранд-Пале) в апреле — мае 1970 го-

да в течение месяца демонстрировалась большая советская выставка о В. И. Ленине, а по французскому телевидению показывался известный фильм «Ленин в 1918 году» с последующим его обсуждением при участии советских и французских историков (включая сенатора Жака Дюкло), чтобы видеть реальность таких возможностей.

Использование средств массовой информации (радио, телевидение) для ознакомления страны пребывания с достижениями культурного и хозяйственного развития, а также с миролюбивой внешней политикой СССР представляется все более благоприятным во многих странах в связи с улучшением международного климата и перестройкой международных отношений на основе принципов мирного сосуществования. Использование таких возможностей зависит, разумеется, в значительной мере от активности посольств СССР.

Как внутренняя, так и внешняя работа посольства делает его центром распространения правдивой информации о Советском Союзе и центром сбора информации о жизни страны пребывания. Давая правдивую информацию о Советском Союзе и организуя систематический сбор необходимой информации о стране пребывания, посольство выполняет основную задачу, стоящую перед ним, помогая своему правительству решать внешнеполитические задачи в отношении данной страны.

Дипломатические
документы,
документы
посольства

В сношениях с иностранными представительствами, с МИД соответствующей страны используются обычно документы, которые характерны вообще для дипломатической переписки. Речь идет прежде всего о нотах — вербальных и личных, памятных записках, меморандумах и др.

Вербальные ноты не имеют личной подписи, они исходят от посольства или МИД непосредственно и составляются в третьем лице. При оформлении вербальных нот на них проставляется порядковый номер, дата, отправитель и город отсылки. Нота скрепляется печатью учреждения, посылающего ее (посольства или МИД). *Личные ноты* имеют форму письма, составленного в первом лице, и подписываются послом. *Памятные записки* обычно вручаются при посещении послом министерства. Памятная записка не имеет номера и не снабжается печатью, но имеет дату и город отсылки, на чистом листе бумаги излагается содержание того заявления, которое было сделано устно в

безличных выражениях («сообщается», «возбуждается просьба»). Иногда бывает, что посол делает министру то или другое заявление в устном порядке, но министр просит его прислать об этом памятную записку. Тогда это заявление оформляется в виде письменного документа и посылается в МИД, но, как правило, памятные записки не посылаются, а вручаются лично. *Меморандум* — это обычно более обширный документ, охватывающий целую проблему или даже несколько проблем. Он не имеет также номера и является в большинстве случаев документом для обсуждения, для дальнейших переговоров. Меморандум является либо приложением к личной или вербальной ноте, либо самостоятельным документом, пересылаемым с курьером или вручаемым лично.

Используются также *частные письма* полуофициального характера, которые посылаются к знакомым официальным лицам в порядке напоминания о какой-либо личной просьбе или по вопросу, постановка которого в официальном порядке по той или иной причине нежелательна. Такие частные письма пишутся не на официальных бланках, а на обычной почтовой бумаге или на бланке меньшего, чем личная нота, размера.

Содержание и формы этих дипломатических документов тщательно отрабатываются, ибо они представляют собой изложение взглядов правительства на проведение определенной политической линии, которое оказывает влияние на развитие отношений между государствами, а нередко и на развитие международной обстановки вообще.

С первых своих шагов советская дипломатия стремилась довести до широких масс своей страны и мировой общественности изложение основных принципиальных позиций во внешней политике Советского государства. «Наша внешняя политика, — говорил на III съезде Советов нарком иностранных дел Г. В. Чичерин, — имея перед собой как бы мировое общественное мнение трудящихся всех стран, стремится к полной прозрачности и ясности в постановке основных проблем и к тому, чтобы основная проблема сохранения мира, упрочения всеобщего мира, стоящая перед нами, была ясна трудящимся всех стран»³.

Дипломатические документы — ноты, меморандумы, памятные записки, заявления, коммюнике и др. — всегда

³ Г. В. Чичерин. Статьи и речи по вопросам международной политики М., 1961, с. 374.

рассчитаны на возможную публикацию и должны быть scrupulously обработаны, чтобы успешно служить этой большой цели.

Помимо указанных выше документов дипломатического общения дипломатическая практика последних десятилетий знает и такой вид дипломатических документов, как *личные послания* глав государств и правительств, руководителей политических партий, стоящих у власти, в которых ставятся коренные вопросы политики данного государства и обсуждаются проблемы, имеющие важное значение для всего мирового развития.

Посылка и публикация такого рода посланий, введенные в дипломатическую практику в значительной мере советской дипломатией, приобрели большое распространение и стали серьезным фактором влияния на широкие массы, вовлекаемые в обсуждение и решение крупных международных проблем. В. И. Ленин с первых шагов советской дипломатии пользовался этим методом открытых прямых заявлений, который стал сейчас повседневной практикой дипломатии социализма.

Кроме перечисленных выше дипломатических документов в ходе переговоров оформляются такие важные дипломатические документы, как договоры, соглашения, конвенции, протоколы. Значение и содержание их будет разъяснено в гл. V.

Необходимо также сказать несколько слов о документах внутренних, которые готовят обычно само посольство или другие дипломатические представительства.

Документами обобщающего характера являются *отчеты посольства*. Согласно установленному каждым министерством порядку, отчеты представляются ежеквартально, за полугодие или за год, но послы могут в промежутки между этими отчетами посылать политические письма по важнейшим вопросам, чтобы информация все время накапливалась и вместе с тем давались анализ и обобщение накопленных информационных материалов, требующих определенной реакции со стороны МИД.

Отчеты должны давать анализ развития событий в стране, перспективу развития и выводы, которые вытекают из этой перспективы. Только такого рода отчеты могут облегчить выработку министерством определенных шагов с целью улучшить взаимоотношения с данной страной и укрепить мир и безопасность в том или ином районе.

Следующим документом, который составляется в посольствах, являются *политические письма посла*, направляемые в центр. Эти письма составляются по наиболее важным, актуальным политическим вопросам или по проблемам, имеющим важное значение для оценки положения в стране пребывания и для оценки политики правительства в данной стране.

Наиболее существенную и актуальную часть таких писем послы иногда передают шифром по телеграфу, если требуется их срочно довести до сведения центра.

Другой вид документов — это *справки* по различным вопросам, составляемые работниками посольства, касающиеся той или иной области, например о политических партиях, о съездах партий, справки, характеризующие развитие тех или других отраслей хозяйства — промышленности, сельского хозяйства, по вопросам культуры данной страны и т. д., то есть справки, содержащие материал для изучения положения в стране пребывания.

Важным документом являются *записи бесед* работников посольства или МИД с политическими деятелями и дипломатами. Запись беседы с тем или другим политическим деятелем, с министром или послом представляет собой очень важный документ, поскольку он несет информацию о взглядах данного лица, содержит некоторый фактический материал, который может быть сообщен только сведущим в определенной области человеком и ни из каких других источников получен быть не может.

Следует упомянуть еще *обзоры прессы* как за определенный промежуток времени, так и по определенным вопросам. месячные, квартальные, годовые, где перечисляются основные статьи, основные важные сообщения, которые появились в печати страны пребывания за определенное время. Из этих обзоров обычно делаются выводы, характеризующие политику правительства или важные события, происшедшие за истекший период в данной стране.

Работа посольств (миссий) в различных странах имеет, разумеется, свои особенности, обусловливаемые политической обстановкой, отношениями, существующими между конкретной страной и СССР, историческим и национальным своеобразием каждой страны.

Существуют известные различия в работе посольств (миссий) в капиталистических и социалистических странах. Посольства СССР в социалистических

с т р а н а х, естественно, поддерживают самые дружественные отношения не только с правительствами и руководящими партийными деятелями этих стран, но и с самыми широкими слоями населения и различными общественными организациями, которые, как правило, глубоко интересуются жизнью СССР и связаны с ним многими практическими вопросами своей производственной, культурной и общественной работы

Идеологическая общность, единство социально-экономических и политических основ государств, искренние дружественные отношения между народами и союзные договоры между государствами дают прочную основу для повседневного контакта посольства СССР с руководящими кругами и широкой общественностью этих стран. Вся работа посольств в этих странах строится на основе тех принципов, которые были четко сформулированы в Декларации Советского правительства от 30 октября 1956 г и еще раз подтверждены и более широко раскрыты в Декларации Совещания представителей коммунистических и рабочих партий социалистических стран, состоявшегося в Москве 14—16 ноября 1957 г, в Заявлениях Совещаний коммунистических и рабочих партий в ноябре 1960 года и в марте 1969 года.

Посольства (миссии) СССР в капиталистических странах строят свою работу с учетом конкретной обстановки в каждой стране и в соответствии с имеющимися договорными и фактическими отношениями между данной страной и СССР. Исходя из принципа мирного сосуществования государств с различными социальными системами, посольства (миссии) СССР стремятся установить нормальные и добрососедские отношения с правительствами, официальными органами и общественностью данных государств, избегая каких-либо шагов, которые могли бы быть расценены как вмешательство во внутренние дела или как нарушающие обычаи и национальные традиции этих государств. Руководствуясь миролюбивой внешней политикой СССР, советские посольства (миссии) прилагают усилия к установлению вполне дружественных отношений со всеми капиталистическими государствами, в которых они аккредитованы, соблюдая при этом достоинство своей страны и не проходя мимо какой-либо дискриминации или неуважения законных интересов СССР и его граждан.

Посольства (миссии) СССР в развива-

ю щ и х с я с т р а н а х о б р а щ а ю т с в о е в н и м а н и е н а т о ,
чтобы во всех повседневных взаимоотношениях с представителями этих стран сотрудники посольства особенно тщательно следили за соблюдением принципов равноправия и уважения национальных интересов и традиций этих стран. Особенно важно, чтобы все работники посольств руководствовались строго и неукоснительно положениями ленинской национальной политики и морально поддерживали представителей тех национальных сил, которые борются за укрепление независимости и национального суверенитета своей страны. Укрепление на этой основе дружественных отношений с развивающимися государствами Азии, Африки и Латинской Америки является важной задачей советской дипломатической службы.

Посольства (миссии) других социалистических стран развертывают свою внутреннюю и внешнюю работу в соответствии с конкретными задачами, которые ставят перед ними их правительства, используя при этом как богатый опыт советской дипломатии, так и накопленный уже значительный опыт своей собственной, национальной дипломатии.

§ 3. Дипломатические представительства капиталистических государств

Еще в эпоху становления капитализма крупные буржуазные государства рассматривали свои дипломатические представительства за границей как ответственное звено в системе осуществления внешней политики, как важный инструмент их дипломатии. На роль послов этих государств в столицы крупных стран мира выдвигались обычно тесно связанные с правящими кругами аккредитуемых государств лица, прошедшие большую государственную школу и обладающие определенным весом в буржуазном обществе. Позднее, с развитием капиталистического общества и тесным переплетением государственного аппарата с капиталистическими монополиями, посольские посты этих государств стали распределяться среди видных представителей монополий, играющих все большую роль не только во внутренней, но и во внешней политике.

Посольства (миссии) крупнейших капиталистических государств в настоящее время — это не только важные

звенья внешнеполитического государственного аппарата, но и опорные пункты влиятельных монополий, использующих все возможности для проникновения в экономику и политику стран пребывания и обеспечивающих защиту как своих непосредственных интересов, так и интересов всего капиталистического государства средствами дипломатии. Постоянные зарубежные представительства ведут широкую дипломатическую, экономическую и культурную работу, выполняя задания своего правительства и действуя в интересах тех капиталистических групп, которые имеют интересы в той или иной стране. Переплетение государственных задач и интересов капиталистических групп характерно для дипломатической деятельности большинства капиталистических государств.

**Дипломатические
представительства
Соединенных
Штатов Америки**

Заграничная дипломатическая служба США является очень разветвленной. Они имеют дипломатические и консульские представительства более чем в 120 странах мира. Помимо дипломатических представительств США имеют во многих странах представителей различных американских агентств и организаций (например, информационного агентства, «корпуса мира» и др.), ведущих пропагандистскую и иную работу, не говоря уже о многочисленных представителях различных фирм, занятых не только бизнесом. В одном дипломатическом аппарате США за границей насчитывается около 20 тыс служащих-американцев и 28 тыс служащих из местного населения. Если к этому аппарату прибавить многочисленных американских представителей в различных военных, экономических и других миссиях, а также многочисленные военные базы США почти во всех районах мира, то аппарат американского внешнеполитического воздействия на различные государства станет особенно широким и мощным.

Ведущей и направляющей силой во всем этом аппарате являются американские посольства (миссии), облеченные большими полномочиями и несущие главную ответственность за осуществление внеш неполитической линии правительства за границей.

Структура американских посольств (миссий) сходна в основных своих чертах со структурой дипломатических представительств других государств, но имеет и некоторые специфические черты. Важнейшая из них — большой удельный вес экономического аппарата посольства, а так-

же информационной его службы. По свидетельству Г Стюарта, знатока дипломатической и консульской службы США⁴, обычная структура американских посольств включает административный, экономический, политический отделы, а также отделы — консульский, информации и культурных связей.

Другой, знающий хорошо дипломатическую службу США, профессиональный дипломат — У. Уэнделл Бланке в своей книге «Заграничная служба США» приводит следующую типичную структуру и штат, как он пишет, «довольно крупного посольства в Латинской Америке, в котором находит отражение широкий круг деятельности США»⁵:

- руководящее звено: глава миссии, заместитель главы миссии, помощник главы миссии;

- политический отдел: советник по политическим вопросам, пять политических сотрудников*, атташе по вопросам трудовых отношений;

- экономический отдел: советник по экономическим вопросам, четыре экономических сотрудника*, торговый атташе, два торговых сотрудника, атташе по проблемам нефти, атташе по торгово-финансовым вопросам, сотрудник по транспорту и связи;

- консульский отдел: генеральный консул, помощник консула по общим вопросам, пять сотрудников по общим вопросам, помощник по оформлению и выдаче виз;

- административный отдел: советник по административным вопросам, сотрудник по административным вопросам, сотрудник по общим вопросам, два помощника сотрудника по общим вопросам*, сотрудник по кадровым вопросам, сотрудник по бюджетно-финансовым вопросам, кассир, старший шифровальщик, шифровальщик, специалист по телекоммуникациям, сотрудник по безопасности;

- аппарат военных атташе: старший военный атташе (он же армейский атташе), помощник военного атташе, морской атташе, помощник морского атташе, авиационный атташе, помощник авиационного атташе;

⁴ См G H Stuart American Diplomatic and Consular Practice, 1952, No 7, p 160—180

⁵ У Уэнделл Бланке Заграничная служба США М, 1974, с 120—122

* В это число входит один из трех младших сотрудников, работающих во всех отделах поочередно В ротацию включается и консульский отдел Младший сотрудник стажер имеется также при ЮСИС

— заграничная сельскохозяйственная служба: атташе по сельскому хозяйству, помощник атташе по сельскому хозяйству;

— информационная служба Соединенных Штатов: советник по печати, помощник советника по печати, сотрудник по информации, помощник сотрудника по информации (вопросы трудовых отношений), сотрудник по культурным связям, три помощника сотрудника по культурным связям, стажер по вопросам печати, директор информационного центра, действующего на двусторонней основе, директор курсов при информационном центре,

— Агентство международного развития (АМР): представитель агентства, контролер, сотрудник по осуществлению программы, сотрудник по проблемам развития, советник по проблемам рабочей силы, советник по предоставлению кредитов для развития сельского хозяйства, сотрудник по проблемам развития промышленности, социолог, советник по вопросам информации, главный советник по проблемам общественной безопасности, заместитель главного советника по проблемам общественной безопасности, шесть советников по проблемам общественной безопасности, главный инженер, контролер;

— «корпус мира»^{**}: представитель «корпуса мира», заместитель представителя, восемь ассоциированных представителей, три врача;

— консультативная группа по оказанию военной помощи: начальник группы, начальник административной части, начальник объединенного планирования и разработки операций, три офицера-консультанта, начальник армейской секции, 12 офицеров-консультантов, начальник морской секции, 8 офицеров-консультантов, начальник авиационной секции, 6 офицеров-консультантов^{***}, старший консультант национальной гвардии, 3 офицера-консультанта.

Специальная целевая группа, занимавшаяся в рамках управленческой реформы работой посольств (миссий), пришла к выводу, что их нынешняя структура в основном должна быть сохранена, но дополнена некоторыми новыми группами, пересекающими жесткие рамки сло-

^{**} Подразумевается только «штаб квартира», помимо «воинства», составляющего 325 добровольцев «корпуса мира», рассеянных по всей стране

^{***} В том числе два офицера с резиденцией в столице провинции

жившихся отделов. Такими группами должны стать: группа сбора информации и подготовки сообщений, группа разработки политических и бюджетных предложений, оперативная группа.

В понятие информационная служба США (ЮСИС) входят заграничные представительства и отдельные службы (радиопропаганда, кинопрокат и т. д.) информационного агентства США.

Как видно из описания Г. Стюарта и структуры посольства с подробными пояснениями, данными У. Бланке, а также из практики работы ряда посольств США, содержание работы американского посольства и расстановка дипломатических работников в нем представляются примерно в следующем виде.

Политический отдел посольства США обычно возглавляется одним из опытных работников заграничной службы (чиновник I ранга). Отдел изучает внутреннюю и внешнюю политику страны пребывания, следит за прениями в Парламенте, за деятельностью политических партий, составляет политические обзоры по стране для Госдепартамента, участвует в подготовке нот, памятных записок и других дипломатических документов, подготавливает свои соображения для посла о тех или иных дипломатических шагах в отношении правительства страны пребывания. Работники отдела поддерживают необходимые политические контакты в стране и участвуют во всей текущей дипломатической работе посольства.

Во главе экономического отдела стоит советник посольства, имеющий кроме торгового атташе ряд сотрудников по отдельным экономическим проблемам, в частности по вопросам торговли, финансов, транспорта и связи и др. В странах, где имеются интересы монополий США в конкретных отраслях экономики, в посольства посылаются представители этих монополий для установления непосредственных связей с соответствующими капиталистическими группами этих стран. Так, в странах, где нефтяные монополии США имеют свои интересы (например, в Венесуэле), в посольствах имеются дипломаты, занимающиеся специально нефтяной промышленностью и обеспечивающие интересы американских нефтяных монополий. Атташе по вопросам торговли и финансов собирают статистические данные, составляют экономические обзоры, выясняют условия рынка для американских фирм, завязывают необходимые для них деловые связи,

изучают уровень цен, национальный доход, бюджет страны пребывания, подготавливают предложения для шагов посольства и Правительства США в интересах американских монополий в данной стране.

Нередки факты прямого вмешательства послов США во внутренние дела тех или иных государств, когда дело касается интересов американских монополий, затронутых теми или иными мероприятиями суверенных государств. Особенно это относится к действиям американской дипломатии в латиноамериканских странах, где велики американские капиталовложения и где стремления национальных правительств освободиться от навязанных американскими монополиями кабальных договоров особенно сильны. Факты острых конфликтов на этой почве, имевшие место в последние годы в Аргентине, Бразилии, Панаме, Венесуэле, Доминиканской Республике и некоторых других латиноамериканских государствах, особенно наглядно показывают методы и приемы долларовой дипломатии США.

Кроме экономического отдела имеется специальное Агентство международного развития (АМР), которое устанавливает специальные деловые связи в стране пребывания и способствует внедрению США в экономику этой страны.

Консульский отдел посольства, возглавляемый генеральным консулом и помощником консула по общим вопросам, занят большой работой по связи с американскими гражданами в стране пребывания, по приему посетителей, по выдаче и оформлению виз на въезд в США и выезд оттуда, по защите интересов тех или иных американских граждан и другой консульской работой.

Во главе административного отдела обычно стоит советник или помощник посла по административным вопросам, ведающий всеми организационно-административными вопросами. В ведении административного отдела находится канцелярия посольства, дипломатическая и шифровальная связь, телефонная служба, документация, библиотека и бухгалтерия.

Отдел информации и культурных связей, или так называемая информационная служба США, имеющиеся во всех крупных посольствах США, занимаются в основном пропагандой «американского образа жизни» и пытаются оказывать влияние на различные круги местного населения в интересах политики США. Они, как правило, име-

ют специальный подотдел печати, который устанавливает связи посольства с отделом печати МИД, органами печати страны пребывания, с корреспондентами, организует пресс-конференции и выступления по радио и телевидению посла или других работников посольства, помещает в местной печати материалы информационного агентства США и т. п. Отдел информации занят главным образом распространением через печать, радио, телевидение, через издание бюллетеней, журналов, книг широкой информации о США. В ряде стран США создают специальные информационные центры, библиотеки и т. д., которые также служат целям американской пропаганды. Вместе с тем специальные атташе по вопросам культуры не только изучают культурную жизнь страны пребывания, но и устанавливают связи с различными деятелями культуры, с культурными учреждениями (театрами, музеями, библиотеками и др.), знакомят местное население с культурной жизнью своей страны. Через этих атташе организуется обмен в области культуры между двумя странами в соответствии с заключенными на этот счет специальными соглашениями.

Кроме вышеназванного отдела в составе посольства имеется штаб-квартира «корпуса мира», которая руководит деятельностью «воинства» этого корпуса в стране пребывания.

Аппарат военных атташе имеет специфические задачи по сбору военной информации и по связи с военными кадрами страны пребывания. Как видно из типовой структуры посольств, в некоторых из них имеются специальные консультативные группы по оказанию военной помощи, которые ведут непосредственную работу с военными учреждениями и кадрами страны пребывания по выполнению военных задач, поставленных перед ними Пентагоном. Последствия такого внедрения военных США в армию ряда стран нередко обнаруживаются в виде военных переворотов, которые имели место в ряде стран.

Ряд работников американских посольств, миссий и консульств, а также специальных служб выполняют специальные разведывательные задачи и устанавливают широкие связи с различными кругами государственных служащих и общественных деятелей для систематического получения не только общеполитической, но и специальной информации по вопросам, составляющим государственную тайну страны пребывания. В книге американско-

го разведчика-дипломата Ч. Тайера «Дипломат» имеются откровенные признания, что сбор разведывательной информации является важнейшей функцией дипломатов и что для прикрытия разведывательной деятельности на многие должности в посольствах США назначаются «лица, предпочитающие не афишировать свою принадлежность к определенным правительственным органам»⁶, то есть к органам американской разведки. Это накладывает определенный отпечаток на всю деятельность американских посольств. В соответствии с общим курсом американской внешней политики посольства нередко вмешиваются во внутренние дела государств пребывания и пытаются оказывать свое воздействие на их внутреннюю и внешнюю политику. При этом для подобных целей нередко используется так называемая военная и экономическая помощь США тем или иным государствам.

Приемы и методы, используемые американскими посольствами за границей, несомненно, отражают общее направление внешней политики и дипломатии США как дипломатии империалистического государства, применяющего все средства для достижения своих классовых целей. Провалы такой линии американской дипломатии, ставшие особенно наглядными в последние годы в Юго-Восточной Азии, в Греции, на Кипре и в других странах, вынуждают нынешних дипломатических руководителей США менять тактические приемы дипломатии и проявлять большую гибкость в повседневной деятельности посольств и миссий США за границей. Как само Правительство, так и специальные комиссии Конгресса США были заняты в последние годы работой по совершенствованию дипломатического аппарата США, чтобы приспособить его к изменившейся обстановке в мире, сделать его более эффективным для выполнения новых задач.

Дипломатические
представительства
Великобритании,
Франции и ФРГ

Английские дипломатические представительства являются важнейшим звеном всей заграничной службы Великобритании. Проведенная в конце второй мировой войны реформа этой заграничной службы имела целью приспособить весь английский заграничный государственный аппарат к изменившимся международным условиям и сосредоточить в одних руках руководство этим аппаратом, ликви-

⁶ Ch Thayer Diplomat N Y 1959, p 123.

дировав распыленность и автономность его отдельных звеньев. В результате реформы существовавшие ранее отдельные службы — дипломатическая, торгово-дипломатическая, консульская и информационная — слились в единую заграничную службу, действующую под единым руководством Форин оффис, тесно связанного с верхушкой правящей партии и поддерживающими его кругами монополистического капитала.

Основные кадры заграничной дипломатической службы — это несменяемые чиновники, прошедшие длительную школу дипломатической работы и классово отобранные для этой важной государственной функции специальной системой отбора, назначения и продвижения по службе, установленной в Великобритании.

Важнейшие дипломатические посты за границей и посты наиболее ответственных руководителей самого Форин оффис занимают лица, тесно связанные с теми монополистическими объединениями английской буржуазии, которые особо заинтересованы во внешней экспансии (нефтяные монополии, военно-промышленные концерны) и проявляют большую активность при решении внешнеполитических вопросов в Правительстве Великобритании.

Посольства (миссии), находящиеся более чем в 70 странах земного шара, в результате реформы стали едиными центрами политической, экономической и идеологической деятельности по укреплению и расширению влияния британского империализма и защите его интересов, подвергающихся нарастающим ударам мощного национально-освободительного движения, подрывающего устои ранее могущественной Британской колониальной империи. Имевшие прежде особо важное значение многочисленные английские консульства, защищавшие торговые интересы английских фирм, сейчас теряют это значение, поскольку главные функции в этом отношении взяли на себя посольства (миссии).

Выполнению главных задач внешней политики Великобритании помогают также английские дипломатические представительства и миссии при международных организациях, военно-политических и экономических органах западного блока и при войсках, несущих постоянную службу за границей (например, в ФРГ и Западном Берлине).

Во главе посольства (миссии) стоит, как и всюду, посол (посланник), которому подчинены все английские

должностные лица, находящиеся в данной стране. Он направляет и руководит всей деятельностью посольства (миссии). Ближайшим его помощником, повседневно организующим всю работу посольства (миссии), является советник, остающийся, как правило, временным поверенным в делах при отъезде посла (посланника). Важнейшим звеном в организации всей внутренней работы посольства (миссии) является канцелярия, начальник которой, обычно первый секретарь посольства (миссии), организует сбор и обработку политической информации по стране пребывания и при помощи вторых и третьих секретарей составляет необходимые политические обзоры, доклады, отчеты и отдельные документы для посла и Форин оффис.

Организацией всего делопроизводства и архива посольств (миссий) занимается старший архивариус — один из секретарей посольства (миссии), который организует работу и технического аппарата посольства (миссии).

Посольства в крупных странах имеют также значительное число так называемых специалистов по отдельным вопросам: в области торговли, информации и др.

Торгово-дипломатические советники и секретари посольства (миссии), помогающие им, имеют главную задачу — содействовать развитию английской торговли и работать в тесном контакте с Министерством торговли и теми английскими фирмами, которые имеют особые интересы в данной стране. Советники и секретари по вопросам информации ведают всеми видами информационной деятельности в данной стране — печатью, радио, телевидением, кино. Они изучают состояние всех этих видов информации в данной стране и публикуют с их помощью информацию, пропагандирующую идеологию и западный образ жизни. Они руководят также деятельностью отделений Британского совета в тех странах, где эти отделения имеются.

В странах Азии английские посольства имеют специалистов-востоковедов, знающих хорошо местные языки и имеющих богатый опыт работы в странах Востока еще в период колониального господства Англии. Послы в этих странах опираются в своей работе на советы этих специалистов. Имеются также специалисты и эксперты по отдельным вопросам (финансов, труда, судоходства, сельского хозяйства и др.), выполняющие поручения специальных ведомств.

Как в центральном аппарате Министерства иностранных дел Великобритании, так и во всей сети английской заграничной службы особое место занимают сотрудники разведывательного аппарата — «Сикрет интеллидженс сервис», — которые используют дипломатическую службу для своей шпионской и подрывной деятельности в странах пребывания посольств (миссий). Руководители и сотрудники разведывательной службы в посольствах (миссиях) имеют для прикрытия дипломатические должности, но действуют по заданиям своего центра в интересах сбора закрытой, секретной информации и осуществления мероприятий нередко диверсионного характера.

Помимо дипломатического аппарата посольства (миссии) имеют значительный технический аппарат (шифровальщики, переводчики, машинистки-стенографистки, шоферы и др.), в число которого принимаются частично местные граждане страны пребывания.

Заграничная дипломатическая служба Франции после второй мировой войны также претерпела некоторые реформы. Декретом от 19 сентября 1952 г. вся дипломатическая служба была отделена от служащих общей администрации, и весь дипломатический и консульский персонал был разделен на четыре основные группы чиновников: «1) посланников; 2) советников и секретарей по иностранным делам; 3) специалистов по Востоку, Восточной Азии и Восточной Европе; 4) делопроизводителей»⁷. Помимо этих категорий работников заграничной дипломатической службы в посольства (миссии) после войны стали направляться референты по экономическим вопросам из числа окончивших высшую административную школу. По мере роста своей квалификации они от должности торгового атташе I и II классов повышались до торговых советников, которые в ряде посольств (миссий) становились вторыми лицами после посла (посланника). Помимо референтов по экономическим вопросам в ряде посольств имеются также финансовые атташе. Во многих посольствах имеются атташе по вопросам культуры, а также атташе по вопросам информации. В некоторых французских посольствах (например, в Лондоне) имеются еще советники по юридическим и социальным вопросам.

⁷ Р. Заллет. Дипломатическая служба. Ее история и организация во Франции, Великобритании и Соединенных Штатах. М., 1956, с. 100.

В посольствах (миссиях) на Востоке имеются дипломатические работники — эксперты по данной стране и по языку этой страны, которые по своему дипломатическому рангу являются секретарями службы Востока и Восточной Азии.

В консульской работе посольств широко используются так называемые консульские агенты, из которых многие являются гражданами страны пребывания.

Структура французских посольств аналогична структуре посольств других западных держав. Обычно имеются отделы — политический, торгово-политический, печати, культуры, консульский и протокольный. Французские посольства придают особое значение расширению культурных связей, открытию библиотек, читальных залов, организации кинопросмотров, обучению французскому языку и ознакомлению с французской культурой, что рассматривается ведомством иностранных дел одним из важнейших средств усиления французского влияния в стране пребывания.

Дипломатические представительства Федеративной Республики Германии характерны большим развитием экономической работы в стране пребывания. Посольства (миссии) ФРГ, как правило, имеют значительные экономические отделы, которые изучают состояние экономики страны, возможности экспорта и импорта, таможенные и валютные правила, а также состояние дел важнейших монополий, поскольку монополии ФРГ заинтересованы в экономическом проникновении и расширении своих рынков.

В своей работе экономические отделы опираются на консульства, имеющие особо широкие связи с фирмами и ведомствами, участвующими в развитии торговли. Количество работников экономических отделов посольств ФРГ непрерывно растет. В их числе имеются специалисты — референты по отдельным вопросам — финансов, страховому делу, социальным.

Отделы информации и культуры, имеющиеся в ряде посольств (миссий) ФРГ, проводят активную работу по пропаганде идей Бонна, распространяют соответствующую литературу, а также статьи и информационные материалы через местную печать.

§ 1. Понятие, исторические типы и виды международных организаций

Государственные органы внешних сношений — парламент, глава государства, правительство, министерство иностранных дел — это основные и важнейшие, но не единственные органы внешних сношений государств, особенно при многосторонних отношениях. Такие государственные органы, как высшие представительные законодательные органы, глава государства и правительство, являются в первую очередь органами государственной власти и управления внутри страны.

В процессе развития международных отношений, особенно многосторонних, государства на основе специальных международных договоров и соглашений учреждают международные, межгосударственные органы внешних сношений. Порядок образования этих органов, принципы их деятельности определяют сами государства, а точнее — соответствующие государственные органы внешних сношений. К таким учреждаемым государствами, как суверенными участниками международных отношений, межгосударственным органам внешних сношений относятся прежде всего международные организации. В отличие от государственных органов внешних сношений межгосударственные органы внешних сношений имеют своей главной и, пожалуй, единственной функцией быть только органами внешних сношений, органами развития международных отношений государств, без какого-либо вмешательства во внутренние дела государств — участников этих организаций. На это обстоятельство специально указывается в Уставе такой всемирной организации, как Организация Объединенных Наций. «Настоящий Устав, — говорится в п. 7 ст. 2 Устава ООН, — ни в коей мере не дает Организации Объединенных Наций права на вмеша-

тельство в дела, по существу входящие во внутреннюю компетенцию любого государства, и не требует от Членов Организации Объединенных Наций представлять такие дела на разрешение в порядке настоящего Устава».

Понимание международных организаций как органов внешних сношений государств, а не надгосударственных органов, вряд ли может вызвать сомнения, ибо это понимание основано на реальных фактах действительности. Однако это далеко не так. Понятие международных организаций, их природа, место и роль в межгосударственных отношениях оказались такими вопросами, по которым ведется острая политическая и теоретическая борьба. В империалистической идеологии делается все возможное, для того чтобы запутать и извратить понятие международных организаций в угоду агрессивным устремлениям крупнейших империалистических держав. В доктринах многих буржуазных теоретиков и государственных деятелей капиталистических стран вплоть до последнего времени выдвигается и обосновывается представление о международных организациях надгосударственного характера. Особенно много самых различных вариантов доктрин о международных организациях всемирного характера как о «мировом государстве», имеющем мировое правительство, мировые законодательные и исполнительные органы.

Проекты «мирового государства» с отрицанием государственного суверенитета были широко распространены в американской печати при самом зарождении ООН. Уже вскоре после войны одна из ведущих американских газет — «Нью-Йорк таймс» писала: «...К созданию мирового государства необходимо отнестись с должным вниманием, так как создание такого мирового государства обеспечило бы нам право вмешательства там, где мы теперь лишены его...»¹. Разработкой проектов «мирового государства» занимались специально созданные реакционные общественные организации, такие как «Американский легион», «Союз мировых федералистов», «Комитет атлантического союза», и ряд других.

На каких же «правовых основаниях», согласно этим проектам, должны входить государства в подобные надгосударственные организации?

Прежде всего проекты так называемых «мировых государств» предполагали полный отказ государств от суве-

¹ «The New York Times», Oct 1, 1947.

решения и от других общепризнанных принципов международного права, в том числе принципа невмешательства. По мнению американского профессора Ф. Джессепа, который долгое время был советником в Госдепартаменте США и играл активную роль в американской политике в ООН, статус государства в «мировом государстве» должен быть равнозначным... статусу американских штатов в США. В этой связи он утверждал, что каждое государство можно было бы рассматривать как суверенное лишь «подобно тому, как в конституционной системе Соединенных Штатов сорок восемь (тогда было 48 штатов. — В. З.) штатов рассматриваются как суверенные»².

Эти доктрины играли совершенно определенную классовую служебную роль в агрессивных планах империалистических держав, о чем свидетельствуют собственные признания авторов этих доктрин. Вот что пишет далее тот же Джессеп: «Право мирового государства будет... отрицать право на революцию»³. Ф. Джессеп также обосновывает «право» такого «мирового государства» на подавление революционного движения, то есть право империализма на контрреволюцию: «Международные полицейские силы (которые, по мнению Джессепа, должны быть образованы при «мировом правительстве». — В. З.) прямо устремляются на народ, не повинующийся мировому правительству и взявшийся за оружие»⁴. Реакционная роль этих проектов очевидна — остановить поступательное историческое развитие общества путем отрицания революций и утверждения «права» на контрреволюцию за «мировым правительством». Подобные «теории», родившиеся еще при создании ООН, получили дальнейшее развитие, приобретая, однако, новые формы в виде теории функционального плюрализма и идеи создания так называемых «транснациональных союзов и интересов». Эта теория предполагает, что международные организации, которые имеют специфические функциональные задачи, должны вовлечь в свою сферу национальные группы, занимающиеся этими проблемами, и «постепенно создать мировую политическую систему, интегрированную через посредство транснационального выравнивания общих интересов и сглаживания противоположных интере-

² Ph Jessup A Modern Law of Nations N. Y., 1952, p. 185.

³ Ibid, p. 190—191.

⁴ Ibid, p. 185

сов», включая политические и идеологические противоречия⁵.

Такова классовая сущность подобных проектов. Империализм с помощью так называемого «мирового государства» желал бы остановить крушение капитализма и насильственным путем предотвратить развитие народов по социалистическому пути.

Однако эти проекты имеют еще и другую сторону — стремление монополистического капитала крупнейшей империалистической державы к мировому господству. В этом своем стремлении американский империализм добивается господства над другими капиталистическими странами, пытаясь создать под видом военных блоков такие международные организации, которые носили бы надгосударственный характер и практически ставили бы США над всеми капиталистическими странами. Что именно так и мыслится система империалистических блоков американскими буржуазными теоретиками, можно видеть хотя бы из следующего довольно откровенного признания американского социолога Л. Кора. В книге «Раскол наций» он предлагает объединить все капиталистические страны в «могущественную империю», в которой будет установлен «американский порядок», при котором, как теперь убедился весь мир, нет гарантии личной безопасности даже для президента, главы государства. Говоря о положении других капиталистических государств в рамках этой «империи», Л. Кор пишет: «Поскольку Италия находится в пределах нашей системы обороны, наши границы должны охватывать Италию. Это означает, что бы мы там ни заявляли, подсознательно мы, по существу, считаем ее одним из наших доминионов, свободным выбирать себе путь в пределах наших желаний. То же самое можно сказать и о всех других странах по эту сторону железного занавеса»⁶.

Таковы сознательные и «подсознательные» агрессивные устремления крупнейших империалистических держав при сколачивании ими различных империалистических международных организаций — военно-политических блоков. Все это относится к таким военно-политическим

⁵ См «The Politics of International Organizations», N Y, 1970, p 16 Подробнее о новых теориях, касающихся международных организаций, см Г И Морозов Международные организации Некоторые вопросы теории М, 1974

⁶ L Kohr The Breakdown of Nations. L, 1957, p 204.

блокам империализма, как НАТО, СЕНТО и др. Реакционный, агрессивный характер этих блоков довольно очевиден. Именно такая система подчинения и господства в современную эпоху терпит полный крах, о чем убедительно свидетельствует распад наиболее крайнего проявления этой системы — колониальной системы империализма. Всякие попытки возродить ту же систему подчинения и господства в каких-то иных формах и под иными названиями исторически обречены на провал.

Но не только эти обстоятельства предрешают историческую гибель империалистических военных блоков. Империалистические военные блоки с участием целого ряда экономически развитых капиталистических стран ведут по мере укрепления позиций монополистического капитала в этих странах к обострению противоречий между самими участниками. В частности, это можно уже сейчас наблюдать на примере обострения противоречий между американским капиталом и капиталом западноевропейских стран, объединенных в «Общем рынке», в рамках НАТО. И с этой точки зрения хотя соглашения между капиталистическими странами возможны, но, как еще указывал В. И. Ленин, они временны и в конечном счете разваливаются под ударами межимпериалистических противоречий.

Какова же действительная роль международных организаций, каково место и значение их в системе международных отношений государств?

Современные международные организации, конечно, не являются и не могут быть какими-либо надгосударственными образованиями. При рассмотрении характера этих организаций внимание следует перенести с самих организаций на государства, их учредившие. Международные организации в современных условиях являются одной из систем органов внешних сношений государств.

Те или иные формы дипломатических представительств, те или иные формы дипломатической деятельности не являются самопроизвольными. Дипломатические взаимоотношения государств, являясь составной частью международных отношений, меняются в зависимости от потребностей изменившихся международных связей и международных отношений. Дипломатическое представительство служит каналом развития двусторонних дипломатических взаимоотношений государств. Но в современных условиях все большее развитие приобретают формы

многосторонних отношений между государствами. Нет сейчас, пожалуй, ни одного государства, в центральном аппарате министерства иностранных дел которого не было бы дипломатических функциональных отделов или секций, специально ведающих делами данного государства в международных многосторонних организациях. Потребности современного международного развития привели к возникновению самых различных международных организаций, имеющих как свои периодические сессионные органы (вместо эпизодических конференций в прошлом), так и постоянно действующие органы. В связи с этим возникли и новые формы представительств государств — представительство при многосторонних или всемирных организациях, действующее на постоянной основе, и делегационное (делегации) представительство на сессионных совещаниях или заседаниях соответствующих органов этих организаций. Это то новое, что особенно заметно привнесено в дипломатическую деятельность после второй мировой войны, хотя известные формы международных организаций существовали, разумеется, и до второй мировой войны, да и в далеком историческом прошлом.

Среди современных международных организаций можно легко различить четыре основных типа, каждый из которых обусловлен определенными причинами и процессами, происходящими в мире.

Первый и основной прогрессивный процесс, меняющий социальное лицо современного мира, — это переход на путь социалистического развития после второй мировой войны целого ряда стран и образование мировой социалистической системы. Основным принципом взаимоотношений стран этой системы являются, как отмечалось, тесная дружба и братское сотрудничество на основе социалистического интернационализма. Из самого характера интернационализма и из природы социалистических международных отношений вытекает жизненная необходимость развития самых широких многосторонних (а не только двусторонних) взаимоотношений социалистических государств. Важнейшие экономические процессы, происходящие в развитии экономических связей между социалистическими странами, действие во всех странах закона планомерного и пропорционального экономического развития, однотипная экономическая и социальная основа общества, однотипный государственный строй и

единая идеология марксизма-ленинизма — все это делает возникновение многосторонних организаций социалистических стран важным условием для успешного развития каждой из социалистических стран. Таким образом, первым типом международных организаций и соответствующей дипломатической и иной внешнеполитической и внешнеэкономической деятельности при этих организациях являются международные социалистические организации.

Вторым важным, но уже регрессивным, процессом является углубление общего кризиса капитализма. Соответственно этому вторым типом международных организаций, неизбежно принимающих характер агрессивных военных блоков, многостороннего дележа внешних рынков сбыта и источников сырья и различных форм неокOLONиализма, являются империалистические блоки — политические и экономические. Агрессивный характер этих блоков вытекает из самой агрессивной природы империализма.

Кроме того, одной из характерных черт главным образом американской дипломатии, как с использованием блоков, так и на основе двусторонних соглашений, является создание в большинстве стран постоянных военных баз, которые затем сами используются в качестве орудия все той же империалистической дипломатии — милитаристской дипломатии. Тенденция американского империализма иметь в других странах не только постоянные дипломатические представительства (это — общепринятое и обычное явление для внешних сношений государств), но и постоянные военные базы свидетельствует о кризисе империалистической дипломатии, о ее явной милитаризации на современном этапе общего кризиса капитализма, которая рассматривается в Программе КПСС как важнейшая черта третьего этапа этого кризиса.

Третий тип международных организаций, который получил широкое распространение, особенно на африканском континенте, — это многосторонние международные организации развивающихся государств. Однако не все из этих международных организаций можно отнести к этому типу, а только те из них, которые по своей природе являются антиимпериалистическими, антиколониальными, что проистекает из самого характера национально-освободительного движения.

Наконец, четвертый тип международных организаций — всемирные организации, в которых представлены государства различных социальных систем, различных ступеней исторического развития. К таким организациям в первую очередь относится Организация Объединенных Наций. Существование ООН также обусловлено важными историческими изменениями, происходящими в развитии международных отношений современной эпохи. Прежде всего это касается вопросов войны и мира. В эпоху, когда войны приобрели мировой характер, борьба против них невольно должна приобрести также характер всемирной борьбы. Именно организацией такой всемирной борьбы за мир, за предотвращение новой мировой войны и должна стать ООН в соответствии с теми целями и принципами, которые закреплены в гл. I Устава ООН.

Все указанные исторические типы международных организаций можно рассматривать и с других сторон. Так, по предметному содержанию деятельности международные организации можно подразделить на следующие виды: международные политические организации; международные экономические организации; международные культурные организации; международные специализированные межведомственные организации (специализированные учреждения ООН).

По кругу участников и географическому району сферы деятельности международные организации можно делить на всемирные универсальные организации (ООН и многие специализированные международные организации) и международные региональные организации (Лига арабских государств, Организация африканского единства).

В основу рассмотрения международных организаций в настоящей книге положен главный, исторический критерий — исторические типы международных организаций.

§ 2. Международные организации социалистических стран

Основными международными организациями социалистических стран являются Совет Экономической Взаимопомощи и Организация Варшавского Договора. В настоящем разделе мы кратко осветим лишь некоторые главные стороны этих организаций: цели и принципы, органы и формы их работы, содержание деятельности этих организаций.

Совет Экономической Взаимопомощи был образован рядом европейских стран мировой социалистической системы в 1949 году. В 1962 году в СЭВ была принята Монгольская Народная Республика. XXVI сессия СЭВ приняла в 1972 году в Совет Республики Куба. На условиях, определенных Советом по соглашению с КНДР и ДРВ (теперь СРВ), в работе его органов принимают участие их представители в качестве наблюдателей, а в работе некоторых органов СЭВ на основе особого соглашения принимают участие также делегаты СФРЮ. Новым шагом в развитии сотрудничества с государствами иной социальной системы явились соглашения о сотрудничестве, заключенные в 1973 году между СЭВ и Финляндией, в 1975 году между СЭВ и Ираком и в том же году с Мексикой.

Совет Экономической Взаимопомощи действует на принципах социалистического интернационализма, полного равноправия, взаимного уважения национальных интересов каждой страны, товарищеской взаимопомощи и невмешательства во внутренние дела друг друга. Рекомендации принимаются Советом Экономической Взаимопомощи лишь при наличии согласия заинтересованных стран. В обязанности СЭВ входит координация народно-хозяйственных планов, разработка и содействие в осуществлении мероприятий по специализации и кооперированию производства в социалистических странах, по расширению между ними товарообмена, научно-технического сотрудничества и т. д.

Для осуществления функций и полномочий, указанных в Уставе, Совет Экономической Взаимопомощи имеет следующие основные органы: сессия Совета, Исполнительный комитет с его Бюро, Секретариат, постоянные комиссии. К таким комиссиям относятся: отраслевые комиссии по экономическому и научно-техническому сотрудничеству в области черной и цветной металлургии, угольной, нефтяной, газовой и химической промышленности, машиностроения, геологии, сельского хозяйства; Комиссия по вопросам торговли между социалистическими странами — участницами СЭВ; Комиссия по координации проектирования и поставкам комплексных предприятий для внешнего рынка и др.

В последнее время главное место в деятельности СЭВ занимает *координация планов развития народного хозяй-*

ства стран — членов Совета, которая позволяет сочетать национальные интересы каждой социалистической страны с общими интересами всего социалистического содружества. Опираясь на тесное экономическое сотрудничество социалистических стран, каждая социалистическая страна ныне развивает свое хозяйство не изолированно, а в общей экономической системе социализма.

В этих условиях почти для каждой страны социалистического содружества отпала необходимость развивать все отрасли производства, как это приходилось в силу известных причин делать Советскому Союзу. В связи с этим в экономике стран мировой социалистической системы стал развиваться *процесс специализации*, позволяющий избежать параллелизма в производстве, а следовательно, и ненужного расходования сил и средств, дающий возможность обеспечить более быстрый рост производства.

Одновременно со специализацией происходит и *процесс кооперирования*, который составляет вторую сторону развития производства стран мировой социалистической системы. Кооперирование охватывает как производственные усилия этих стран, так и проведение экспериментальных, конструкторских, геологоразведочных и других работ. «В процессе экономического и научно-технического сотрудничества стран социализма, координации их народнохозяйственных планов, специализации и кооперирования производства, — отмечается в Программе КПСС, — складывается новый тип международного разделения труда»⁷.

Совет Экономической Взаимопомощи, Исполнительный комитет СЭВ и постоянные комиссии работают в сессионном порядке. Особое значение в работе СЭВ имеют совещания руководителей коммунистических и рабочих партий и глав правительств стран — участниц Совета Экономической Взаимопомощи. Совещание заслушивает итоги проделанной работы и принимает решения о дальнейшей работе и ее содержании. Итоги работы совещания обычно излагаются в коммюнике, принимаемом самим совещанием и публикуемом в печати. Совещание, в случае необходимости, может принимать решения об учреждении новых международных многосторонних организа-

⁷ «Программа Коммунистической партии Советского Союза», с 23.

ций в рамках деятельности СЭВ; разрабатывать и намечать основные направления развития многосторонних экономических взаимоотношений стран СЭВ; определять принципы и направления развития международного социалистического разделения труда.

Важное значение в развитии международных экономических отношений социалистических стран имело Совещание стран — участниц СЭВ в 1962 году. На нем были выработаны принципы международного социалистического разделения труда. К этим принципам относятся:

правильный учет объективно необходимых пропорций экономического развития каждой страны и мировой социалистической системы в целом. Этот учет содействует достижению сбалансированности экономики каждой страны;

обеспечение высокой экономической эффективности международного социалистического разделения труда. Осуществление этого принципа выражается в быстрых темпах роста производства и наиболее полном удовлетворении потребностей населения в каждой стране при минимальных затратах общественного труда;

сочетание международной специализации и комплексного (многостороннего) развития экономики отдельных социалистических стран в интересах наиболее полного и целесообразного использования во всех странах природных и экономических предпосылок производства, включая трудовые ресурсы;

постепенное преодоление исторически сложившихся различий в уровнях экономического развития отдельных стран и полного выравнивания их экономического развития. Осуществление этого принципа происходит прежде всего путем индустриализации стран с относительно невысоким уровнем экономического развития и на основе максимального использования внутренних возможностей каждой страны, а также преимуществ всей социалистической системы в целом.

В последние годы социалистические страны вступили в такой период развития, когда созрели благоприятные условия для того, чтобы поднять их экономическое и политическое сотрудничество на новую, более высокую ступень. На этой ступени особое значение приобретают координация народнохозяйственных планов, международное социалистическое разделение труда, кооперация и спе-

циализация производства, обеспечивающие успешное развитие социалистических стран в их органической связи.

Важным этапом в дальнейшем развитии СЭВ явилось Совещание первых секретарей Центральных Комитетов коммунистических и рабочих партий и глав правительств стран — членов СЭВ, состоявшееся 24—26 июля 1963 г. в Москве. Совещание приняло ряд решений и учредило новые международные организации — Международный банк экономического сотрудничества и Международный институт по стандартизации.

Среди других вопросов совещание рассмотрело состояние намеченной в июне 1962 года долгосрочной программы расширения и укрепления экономического и научно-технического сотрудничества стран — членов СЭВ; предварительные расчеты топливно-энергетического баланса европейских социалистических стран на период по 1980 год, которые позволили выявить проблемы, требующие дальнейших совместных усилий для своего решения. Основное внимание было уделено узловым вопросам и направлениям международной специализации и кооперирования производства, полному удовлетворению растущих потребностей стран СЭВ в топливе, электроэнергии, сырье, развитию химической промышленности, машиностроения, электроники и других наиболее прогрессивных отраслей народного хозяйства. Совещание указало на необходимость расширения многостороннего сотрудничества в обеспечении сельскохозяйственного производства материально-техническими средствами (химическими удобрениями и машинами) и усиления обмена передовым производственным опытом.

Совещание одобрило разработанные в СЭВ предложения о переходе к многосторонним расчетам в торговле между странами — членами СЭВ и организации в этих целях Международного банка экономического сотрудничества. Впоследствии, на XXIV сессии СЭВ, было принято решение о создании еще одного объединенного финансового учреждения — Международного инвестиционного банка, который призван содействовать ускорению процесса экономического сближения стран — участниц СЭВ. Уже первые годы деятельности этого банка, обладающего капиталом в 2 млрд. переводных рублей, показали его большую ценность для ускорения экономического развития государств — членов СЭВ.

В Коммюнике совещания указывается, что «участники

Совещания считают своим интернациональным долгом, максимально используя внутренние ресурсы и возможности каждой страны, всемерно содействовать дальнейшему развитию экономических связей, укреплению единства и сплоченности социалистических стран на основе принципа пролетарского интернационализма.

Дальнейшее углубление международного социалистического разделения труда, расширение специализации и кооперирования производства, товарооборота, научно-технического сотрудничества являются жизненно важными для каждой социалистической страны и всего социалистического содружества в целом»⁸.

Благодаря преимуществам социализма и тесному братскому сотрудничеству между странами Совета Экономической Взаимопомощи социалистические страны прочно удерживают первенство в темпах роста экономики. За период 1971—1975 годов промышленное производство в странах СЭВ росло в 4 раза быстрее, чем промышленность развитых капиталистических стран. Доля стран СЭВ в мировом промышленном производстве, которая в 1950 году составила 17,8%, к 1975 году достигла 1/3 мирового объема промышленного производства, то есть увеличилась вдвое. В 1975 году страны СЭВ выпустили промышленной продукции в два с лишним раза больше, чем страны — члены «Общего рынка», и приблизились к потенциалу США⁹.

Большую работу проделывают все органы СЭВ — Исполнительный комитет, Бюро Исполкома, Секретариат и постоянные комиссии. На постоянные комиссии ложится основная профессиональная работа по разработке соответствующих рекомендаций.

Специализации неизбежно предшествует типизация и унификация изделий, которые должны ограничить число типов до рациональной степени.

Особенно высока степень специализации в ряде отраслей машиностроения по некоторым странам — членам СЭВ. Так, например, благодаря успешно проведенной специализации в ГДР объем крупносерийного производства железнодорожных вагонов и вагонов-рефрижераторов, судов, некоторых сельскохозяйственных машин, станков и других видов продукции — как для внутренних по-

⁸ «Правда», 28 июля 1963 г.

⁹ См. «Экономическая газета», № 12, март 1976 г.

требностей, так и для экспорта в страны СЭВ — не имеет себе равных в мире ¹⁰.

Важную роль в производственном сотрудничестве стран социалистического содружества играет кооперирование производства — совместное строительство предприятий, создание межгосударственных энергетических систем, транспортных, гидротехнических сооружений и т. д. Крупнейшими такими стройками в топливно-сырьевой и энергетической областях являются нефтепровод «Дружба» и энергосистема «Мир». Нефтепровод «Дружба» протяженностью свыше 4,5 тыс. км, как и газопровод, поставляющий газ из СССР в НРБ, ВНР, ГДР и ЧССР, являются крупнейшими совместными предприятиями стран — членов СЭВ. Подобные же совместные хозяйственные мероприятия охватывают страны СЭВ в таких важных областях экономики, как энергосистема семи стран — членов СЭВ с центральным диспетчерским управлением этой системы, как создание общего парка грузовых вагонов европейской колеи и внедрение единой контейнерной системы погрузки, как развитие атомной энергетики в НРБ, ВНР, ГДР и ЧССР при содействии СССР и др.

Важнейшее значение имеет кооперирование усилий социалистических стран для освоения и использования сырьевых и топливных ресурсов. В этом смысле соглашение стран — членов СЭВ о совместном строительстве таких гигантских предприятий, как Усть-Илимский бумажный комбинат, Қиембаевский асбестовый комбинат и линия электропередачи напряжением в 750 квт, является выдающимся примером преимуществ экономической социалистической интеграции.

Странами мировой социалистической системы в широких масштабах проводятся совместные геологоразведочные и другие изыскательские работы. Имеются также самые различные формы сотрудничества в области сельскохозяйственного производства.

Успешно развиваются и торговые отношения между социалистическими странами. Внешнеторговый оборот социалистических государств непрерывно растет. В то же время торговля стран — членов СЭВ с капиталистическими странами также выросла и составила в 1975 году более 25% всего внешнеторгового оборота стран СЭВ. В пяти-

¹⁰ См. Г. Ш ю р е р. Эффект сотрудничества — «Правда», 21 июня 1975 г.

лети (1971—1975 гг.) объем товарооборота между странами — участницами СЭВ и странами—участницами ЕЭС увеличился в текущих ценах примерно в три раза ¹¹.

В рамках СЭВ происходит и многосторонняя координация научно-технической деятельности стран — участниц СЭВ, обеспечивающая быстрое и успешное научно-техническое сотрудничество этих стран.

Международное экономическое сотрудничество стран социалистического содружества не знает конкурентной борьбы и подчинения экономически менее развитых стран более могущественным государствам. Напротив, экономически наиболее развитые страны бескорыстно помогают менее развитым странам, содействуют преодолению ими отсталости. Все это сказывается на быстром росте промышленности в социалистических странах. Особенно быстро росло производство отраслей промышленности в странах — участницах СЭВ в связи с происходящим процессом международного социалистического разделения труда, специализации и кооперирования. Быстро росли профилирующие, специализированные отрасли промышленного производства во всех странах — участницах СЭВ.

Крупным шагом вперед в использовании преимуществ планового социалистического хозяйства и совместного применения экономических законов социалистической системы явилась разработка и принятие на XXV сессии Совета Экономической Взаимопомощи в июле 1971 года в Бухаресте совместного документа — Комплексной программы дальнейшего углубления и совершенствования сотрудничества и развития социалистической экономической интеграции стран — членов СЭВ. Эта программа, содержащая несколько сот мероприятий, намеченных к изучению, разработке и реализации, охватывает все отрасли промышленности и сельского хозяйства, предполагает взаимную увязку и комплексное решение ряда крупных народнохозяйственных задач. Она имеет в виду ускорение количественного и качественного развития производительных сил, научно-технический прогресс и совершенствование всей структуры производства. Забота о максимальном росте производительности общественного труда выдвинута в программе на первый план. Успешная реализация Комплексной программы в последние годы способствова-

¹¹ См. О Богомолов. В интересах общеевропейского сотрудничества. — «Экономическая газета», № 12, март 1976 г.

ла дальнейшему повышению жизненного уровня населения стран — членов СЭВ.

Вся деятельность СЭВ строится на основе принципов равноправия стран — членов СЭВ, заинтересованности и взаимной выгоды, принципа товарищеской взаимопомощи, который является краеугольным камнем экономического и научно-технического сотрудничества социалистических государств.

Последовательное соблюдение этих принципов — характерная черта экономических отношений, установившихся между странами социализма в рамках СЭВ, что положительно отличает эту экономическую организацию социалистической системы от блоковых организаций стран капитализма.

Вся Комплексная программа исходит из ленинских положений об основных тенденциях в развитии будущего мирового хозяйства, сделанных в «Первоначальном наброске тезисов по национальному и колониальному вопросам», где В. И. Ленин подчеркивал «тенденцию к созданию единого, по общему плану регулируемого пролетариатом всех наций, всемирного хозяйства как целого, каковая тенденция вполне явственно обнаружена уже при капитализме и безусловно подлежит дальнейшему развитию и полному завершению при социализме»¹².

Состоявшаяся в июле 1976 года в Берлине XXX сессия Совета Экономической Взаимопомощи с участием глав правительств стран — членов СЭВ, а также делегации СФРЮ и в качестве наблюдателей — делегаций Народной Республики Ангола, Социалистической Республики Вьетнам, КНДР, Лаосской Народно-Демократической Республики подвела итоги экономического и научно-технического сотрудничества и реализации Комплексной программы за 1971—1975 годы. Сессия с удовлетворением отметила успешное выполнение пятилетних народнохозяйственных планов стран — членов СЭВ, высокие темпы развития производительных сил, эффективность общественного производства и неуклонный подъем благосостояния трудящихся.

Было отмечено, что национальный доход стран — членов СЭВ в целом вырос в 1971—1975 годах на 36%, в то время как в развитых капиталистических странах — на 14%, а в странах ЕЭС — на 12%. Около 80% всего при-

¹² В. И. Ленин. Полн. собр. соч. Т. 41, с. 164.

роста промышленной продукции, которая выросла с 1970 года в 1,5 раза, было обеспечено за счет роста производительности труда. Среднегодовой объем валовой продукции сельского хозяйства стран — членов СЭВ за 1971—1975 годы превысил уровень предыдущего пятилетия на 14 %

Взаимный товарооборот стран — членов СЭВ за 1971—1975 годы увеличился почти вдвое и составил в 1975 году более 70 млрд. рублей. При этом среднегодовые темпы роста составили 14,4 % против 8,2 % в 1966—1970 годах.

Сессия подчеркнула, что «углубление многостороннего сотрудничества, постепенное сближение и выравнивание уровней экономического развития стран — членов СЭВ представляют собой объективно необходимый и закономерный исторический процесс в их продвижении по пути строительства социализма и коммунизма»¹³.

Было признано также, что сейчас созрели условия для еще более полного использования возможностей, заложенных в Комплексной программе дальнейшего углубления и совершенствования социалистической экономической интеграции. Этим целям будет отвечать намеченная разработка совместных целевых программ сотрудничества в важнейших отраслях материального производства на 10—15-летний период.

Успехи экономического развития свидетельствуют о том, что мировая социалистическая система, как отмечается в Программе КПСС, уверенно идет к решающей победе в экономическом соревновании с капитализмом, продвигаясь быстрыми темпами к обеспечению своего преобладания над мировой капиталистической системой по общему объему промышленного и сельскохозяйственного производства. Все в большей степени возрастает и воздействие мировой социалистической системы на ход общественного развития.

Организация
Варшавского
Договора

Организация Варшавского Договора была учреждена 14 мая 1955 г. европейскими социалистическими государствами подписанием Договора о дружбе, сотрудничестве и взаимной помощи. Название Договора, учредившего эту Организацию, дано по месту его подписания — в Варшаве. Создание Организации Варшавского Договора было вызвано военной опасностью,

¹³ «Коммюнике о XXX сессии СЭВ». — «Правда», 10 июля 1976 г.

исходившей от агрессивных действий стран — участниц Североатлантического блока, особенно в связи с начавшейся ремилитаризацией ФРГ и включением ее путем так называемых парижских соглашений 1954 года в систему НАТО. Вместе с тем западные державы отказались от предложенной Советским Союзом системы общеевропейской коллективной безопасности. Все это, как отмечается в преамбуле Варшавского Договора, усилило опасность новой войны и создало «угрозу национальной безопасности миролюбивых государств»¹⁴. В этих условиях миролюбивые государства Европы должны были принять необходимые меры для обеспечения своей безопасности и в интересах поддержания мира в Европе.

По своим целям и принципам Организация Варшавского Договора полностью отвечает требованиям Устава Организации Объединенных Наций и носит исключительно оборонительный характер. Заключение таких соглашений о коллективной обороне предусмотрено ст. 51 Устава ООН, в которой, в частности, говорится: «Настоящий Устав ни в коей мере не затрагивает неотъемлемого права на индивидуальную или коллективную самооборону, если произойдет вооруженное нападение на Члена Организации...» Хотя в самом тексте Договора нет ссылки на ст. 52 Устава, тем не менее и с точки зрения требований этой статьи Организация Варшавского Договора находится в полном соответствии с Уставом ООН. В ст. 52 говорится, что «Устав ни в коей мере не препятствует существованию региональных соглашений или органов для разрешения таких вопросов, относящихся к поддержанию международного мира и безопасности, которые являются подходящими для региональных действий, при условии, что такие соглашения или органы и их деятельность совместимы с Целями и Принципами Организации» В том, что Организация Варшавского Договора полностью соответствует целям и принципам Устава ООН, нетрудно убедиться при анализе целей, принципов, органов и деятельности этой Организации.

В преамбуле Варшавского Договора прямо говорится, что его участники, заключая Договор, руководствовались «целями и принципами Устава Организации Объединенных Наций». Каковы же эти цели и принципы? В ст. 1

¹⁴ Текст договора см. «Ведомости Верховного Совета СССР», 1955 г., № 9.

Устава в качестве главной цели ООН указывается поддержание международного мира и безопасности; в ст. 2 дается перечисление основных принципов Устава ООН: суверенное равенство государств; мирное разрешение спорных вопросов; отказ от применения силы или угрозы силой против политической независимости и территориальной целостности других государств, участие во всех мерах, имеющих целью обеспечение международного мира и безопасности; невмешательство во внутренние дела других государств. Все эти цели и принципы являются вместе с тем целями и принципами Организации Варшавского Договора. В преамбуле Варшавского Договора указывается, что его участники, заключая Договор, рассматривают его как необходимую меру для обеспечения своей безопасности и в интересах поддержания мира в Европе (см. абз. 3 преамбулы).

К основным принципам Организации Варшавского Договора относятся следующие:

обязательство в соответствии с Уставом ООН воздерживаться в своих международных отношениях от угрозы силой или ее применения (см. ст. 1 Договора, ср. ст. 1, п. 4, Устава ООН);

разрешение международных споров мирными средствами таким образом, чтобы не ставить под угрозу международный мир и безопасность (см. ст. 1 Договора, ср. ст. 2, п. 3, Устава ООН);

готовность участвовать в духе искреннего сотрудничества во всех международных действиях, имеющих целью обеспечение международного мира и безопасности, и направление всех своих сил на осуществление этих целей (см. ст. 2 Договора, ср. ст. 2, п. 5 и 6, Устава, а также преамбулу Устава ООН, абз. 7);

учреждение Организации Варшавского Договора на основе принципов уважения независимости и суверенитета государств и невмешательства в их внутренние дела (см. преамбулу, абз. 5, ст. 8 Договора, ср. ст. 2, п. 1, 4 и 7, Устава ООН).

Статья 4 Договора, кроме того, в полном соответствии с рядом статей Устава ООН раскрывает исключительно оборонительный характер Организации Варшавского Договора и ни в коей мере не подменяет функции Совета Безопасности ООН. «В случае вооруженного нападения в Европе, — говорится в этой статье, — на одно или несколько государств — участников Договора со стороны

какого-либо государства или группы государств, каждое государство — участник Договора в порядке осуществления права на индивидуальную или коллективную самооборону, в соответствии со статьей 51 Устава Организации Объединенных Наций, окажет государству или государствам, подвергшимся такому нападению, немедленную помощь, индивидуально или по соглашению с другими государствами — участниками Договора, всеми средствами, какие представляются ему необходимыми, включая применение вооруженной силы. Государства — участники Договора будут немедленно консультироваться относительно совместных мер, которые необходимо принять в целях восстановления и поддержания международного мира и безопасности». В этой же статье Договора также подчеркивается, что о мерах, принятых на основании указанной статьи, будет сообщено Совету Безопасности ООН в соответствии с положениями Устава ООН. Эти меры будут прекращены, как только Совет Безопасности примет меры, необходимые для восстановления и поддержания международного мира и безопасности.

Миролюбивый характер Организации Варшавского Договора вытекает также из положений о том, что Договор открыт для присоединения других государств, независимо от их общественного и государственного строя, которые выразят готовность путем участия в Договоре способствовать объединению усилий миролюбивых государств в целях обеспечения мира и безопасности народов (см. ст. 9 Договора), поскольку стремление к миру и безопасности не является каким-то узкогрупповым и эгоистическим желанием отдельной группы государств. Только эгоистические и агрессивные цели могут толкать государства на создание узких и замкнутых военно-политических группировок, как НАТО, СЕАТО, СЕНТО и др., в которые империалистические державы не желают допускать миролюбивые государства.

Итак, Организация Варшавского Договора по своим целям и принципам возникла и построена как подлинно миролюбивая международная организация. И это, конечно, не случайно, так как ее подлинно миролюбивый характер вытекает из самой социальной природы ее участников — социалистических государств.

Варшавский Договор вступил в силу 4 июня 1955 г., то есть в день передачи последней ратификационной грамоты на хранение Правительству Польской Народной Рес-

публики. Такой порядок вступления в силу предусмотрен ст. 10 Договора. Как говорил министр иностранных дел СССР А. А. Громыко в связи с 20-й годовщиной Организации Варшавского Договора, «каждый объективно мыслящий человек мог убедиться: цели союза социалистических государств — это мирные цели. За 20 лет существования Договора государства — его участники ни вместе, ни в отдельности не развязали ни одного военного конфликта, их политика не вызвала напряженности ни в одном районе мира»¹⁵. В самом Договоре записано, что в случае создания общеевропейской системы коллективной безопасности Варшавский Договор утратит свою силу со дня вступления в действие общеевропейского договора.

Главным политическим органом Организации Варшавского Договора является Политический Консультативный Комитет (ПКК). Этот орган создан на основе ст. 6 Договора. Каждое государство — участник Договора представлено в Политическом Консультативном Комитете членом правительства или другим особо назначенным представителем. Комитет учрежден и действует на принципах полного суверенного равенства всех членов. В функции Комитета входит проведение консультаций между государствами — участниками Договора по следующим группам вопросов: рассмотрение вопросов, возникающих в связи с осуществлением Договора; консультации по всем важным международным вопросам, затрагивающим общие интересы государств — участников Договора; безотлагательные консультации между участниками в случае, если, по мнению любого из участников, возникает угроза вооруженного нападения на одно или несколько государств-участников, в интересах обеспечения совместной обороны и поддержания мира и безопасности.

Политический Консультативный Комитет работает сессионно; он созывается по мере надобности. На заседаниях в течение календарного года поочередно председательствуют представители каждого государства, представленного в Комитете.

В соответствии со ст. 6 Договора, в которой говорится, что Комитет может создать вспомогательные органы, Бухарестское заседание Комитета (25—26 декабря

¹⁵ «Известия», 15 мая 1975 г.

1976 г.) приняло решение о создании следующих двух органов Политического Консультативного Комитета: 1) комитета министров иностранных дел; 2) объединенного секретариата, в который входят представители всех государств — участников Договора. Местопребыванием этих органов была установлена Москва. Решения, принятые Комитетом, обычно публикуются в форме постановлений.

Вся деятельность Политического Консультативного Комитета свидетельствует о миролюбивой направленности Организации и о больших усилиях социалистических стран — участниц Договора в целях сохранения и упрочения мира, осуществления политики разрядки и перестройки международных отношений на основе принципов мирного сосуществования государств с различным социальным строем.

Уже в первой Декларации ПКК, принятой на первом Пражском заседании (1956 г.), был ясно выражен призыв ко всем европейским государствам принять меры к ослаблению международной напряженности, к укреплению мира и безопасности в Европе. На последующих заседаниях ПКК (24 мая 1958 г. и 4 февраля 1960 г.) были обсуждены вопросы о всеобщем и полном разоружении, о германском мирном договоре, выдвинуты предложения о заключении пакта о ненападении между государствами — участниками Варшавского Договора и государствами — участниками НАТО, а также о заключении Договора о прекращении испытаний ядерного оружия, который впоследствии, через несколько лет, был, наконец, подписан большинством государств мира.

В Бухарестской декларации, принятой на совещании ПКК 4—6 июля 1966 г., была выдвинута широкая программа обеспечения мира в Европе и создания общеевропейской системы безопасности, которая явилась исходным документом для созыва в последующем совещания всех европейских стран, а также США и Канады по вопросам мира и безопасности в Европе, явившегося крупнейшим мероприятием перестройки международных отношений на миролюбивой основе.

Вместе с тем участники совещания решительно осудили агрессию США во Вьетнаме и заявили о своей постоянной и полной поддержке справедливой борьбы вьетнамского народа за свободу и независимость. Эта линия борьбы против империалистической агрессии во Вьетнаме

была вновь подтверждена на совещании ПКК в Софии 6—7 марта 1968 г.

В Обращении Будапештского совещания ПКК в марте 1969 года была выдвинута программа созыва Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе, а Пражское совещание ПКК 25—26 января 1972 г. уже рассмотрело конкретные предложения по превращению европейского континента в район постоянного прочного мира и равноправного мирного сотрудничества между суверенными государствами, высказавшись за созыв общеевропейского совещания в 1972 году.

На многих совещаниях ПКК и специально на Берлинском совещании 2 декабря 1970 г., а также на упомянутом совещании 1972 года в Праге страны — участницы Варшавского Договора выступали против агрессивных действий в Юго-Восточной Азии, на Ближнем Востоке и подтвердили свою твердую решимость оказывать неизменную поддержку жертвам агрессии и проявлять интернациональную солидарность с народами, борющимися за свободу и независимость.

Миролюбивый курс в развитии международных отношений, линия на разрядку напряженности и перестройку отношений между государствами на основе мирного сосуществования и в то же время твердый отпор всем империалистическим агрессивным акциям — такова неизменная политика стран — участниц Варшавского Договора, последовательно осуществляемая ПКК на его совещаниях.

Вторым важным органом Организации Варшавского Договора является Объединенное командование вооруженными силами. Решение о его создании было принято на основе Договора и подписано одновременно с Договором — 14 мая 1955 г. В соответствии с этим решением были учреждены следующие военные органы Объединенного командования: главнокомандующий Объединенными вооруженными силами, заместители главнокомандующего Объединенными вооруженными силами; штаб Объединенных вооруженных сил при главнокомандующем.

На пост заместителей главнокомандующего назначаются министры обороны или другие военные руководители государств — участников Договора, на которых возлагается командование силами каждого государства — участника Договора, выделенными в состав Объединен-

ных вооруженных сил. В состав штаба Объединенных вооруженных сил входят постоянные представители генеральных штабов государств-участников. Местопребыванием штаба установлена Москва.

Положение об Объединенном командовании было утверждено на Пражском заседании ПКК 27—28 января 1956 г. На этом заседании были решены и другие организационные вопросы, связанные с деятельностью Объединенных вооруженных сил. На совещании ПКК в Будапеште в 1969 году был создан Комитет министров обороны и утверждены новые положения об Объединенных вооруженных силах, их командовании, о военном совете и штабе Объединенных вооруженных сил.

На основе положения о создании Объединенного командования вооруженными силами были заключены специальные соглашения о размещении Объединенных вооруженных сил. Такие соглашения были заключены СССР с Польшей 17 декабря 1956 г., с ГДР — 12 марта 1957 г., с Румынией — 15 апреля 1957 г., с Венгрией — 27 мая 1957 г.

В 60-х и 70-х годах были заключены договоры о дружбе, сотрудничестве и взаимной помощи между братскими социалистическими странами — участницами Варшавского Договора, которые способствовали дальнейшему сплочению и укреплению единства социалистического содружества на основе принципов социалистического интернационализма.

§ 3. Империалистические блоки и милитаризация дипломатии

В Программе Коммунистической партии Советского Союза подробно раскрыты новые явления, характерные для империализма в послевоенное время. В результате преломления этих кризисных явлений империализма в органах внешних сношений империалистических государств, милитаризации их дипломатической службы, а порой просто передачи дипломатических функций военщине возник особый род дипломатии — блоковая дипломатия империалистических держав.

Милитаристский характер блоковой дипломатии вытекает из самой агрессивной природы таких военных блоков, как НАТО, СЕНТО и др. Цели этих блоков определяют и их дипломатию. Постоянно действующими пред-

ставительствами в них оказываются уже не столько дипломатические органы, сколько военные и иные недипломатические представительства. Высшие политические органы — советы министров — стоят лишь на самой вершине треугольника, основанием которого, по существу, оказывается постоянно действующий военно-политический и военно-экономический аппарат, определяющий в значительной мере характер и направление всей деятельности военных блоков. Это можно наглядно продемонстрировать на структуре и функциях органов такого военно-политического блока, как НАТО.

Организация Североатланти- ческого договора (НАТО)	Организация Североатлантического договора — сокращенно НАТО (от английского названия — North Atlantic Treaty Organization) — представляет собой главный агрессивный блок империалистических государств, созданный после второй мировой войны. Организация Североатлантического договора была учреждена на основе договора, подписанного в Вашингтоне 4 апреля 1949 г. первоначально 12 странами¹⁶.

Договор, учредивший НАТО, состоит из преамбулы и 14 статей. Авторы текста договора приложили немало усилий, чтобы различными фальшивыми формулировками скрыть от общественного мнения агрессивный характер создаваемой военной организации. Ее появление через четыре года после окончания второй мировой войны, когда мир еще глубоко переживал гибель в войне 50 млн. человек, когда бывшие вражеские государства были разгромлены и не представляли военной опасности, когда в мире не оставалось ни одного агрессивного государства, против которого нужно было создавать оборонительные союзы, приводит к одному и единственно правильному выводу: НАТО возникла как агрессивный союз империалистических держав и единственная опасность агрессии отныне исходила только от этого союза. НАТО была организована как замкнутая военная организация государств только одной социальной системы — капиталистической системы. Тем самым сотрудничество государств с различным социальным строем, как этого

¹⁶ В настоящее время в НАТО участвуют 15 государств: США, Великобритания, Франция, Италия, Бельгия, Голландия, Люксембург, Канада, Португалия, Норвегия, Дания, Исландия, с 1952 года — Турция и Греция, с 1955 года — Федеративная Республика Германии.

требовал Устав ООН, было подорвано. На место сотрудничества были поставлены отказ от сотрудничества, противопоставление в вопросе о войне и мире капиталистических государств социалистическим, провозглашение планов «крестовых походов» против Советского Союза и других стран социализма.

С возникновением НАТО над миром нависла угроза новой мировой войны, и источником ее явились именно державы НАТО, их военно-политический союз, оформленный этой организацией. С появлением НАТО американское атомное оружие было размещено в Европе. Нацистские военные преступники стали в массовом порядке освобождаться из тюрем американскими и другими оккупационными властями западных держав. Усиленными темпами оказывалась помощь восстановлению и стремительному развитию промышленного и военного потенциала Западной Германии. Наконец, в НАТО была принята сама Западная Германия, а бывшие гитлеровские генералы были привлечены на руководящие посты в командовании европейскими вооруженными силами НАТО. Потребовалось немного времени, чтобы после вступления ФРГ в НАТО ее военная сила стала главной и ведущей силой в европейских вооруженных силах НАТО. Генералы бундесвера занимали важные посты в военной организации НАТО, в частности пост председателя военного комитета, командующего объединенными вооруженными силами НАТО в Центральной Европе и др.

В свете всех этих фактов убедительно и неопровержимо звучали разоблачения агрессивного характера НАТО, высказанные Советским правительством еще в самом начале создания НАТО. Тогда Советский Союз указывал, что создание НАТО находится в грубом противоречии с целями и принципами Устава ООН, разрушает ООН как организацию поддержания и обеспечения всеобщего мира и безопасности, не соответствует ст. 51 об индивидуальной и коллективной самообороне против вооруженного нападения и ничего общего не имеет со ст. 52 Устава о региональных организациях.

Все сказанное выше об агрессивной природе НАТО полностью подтверждается и структурой НАТО, ее органами и их функциями.

Структура НАТО, ее органы и их функции сложились не сразу. Организационная структура НАТО в основном стала вырисовываться после Лиссабонской сессии Совета

НАТО, состоявшейся в 1952 году. Органы НАТО можно разделить по их месту, значению и функциям в общей системе аппарата НАТО на четыре большие группы: 1) руководящие, общеполитические; 2) специализированные комитеты, главное место среди которых занимает Военный комитет со своей большой разветвленной системой органов; 3) Секретариат и 4) многочисленные постоянные и временные рабочие группы по самым различным областям и отраслям; эти группы находятся при соответствующих комитетах НАТО.

Верховным общеполитическим органом НАТО является Совет НАТО, состоящий из министров иностранных дел и в зависимости от повестки дня из министров обороны и министров финансов стран — участниц НАТО. Совет НАТО, будучи верховным органом, действует, однако, не на постоянной основе. Его деятельность протекает сессионно; Совет созывается на очередные сессии два раза в год: обычно один раз весной, другой раз осенью или даже в декабре. На сессиях Совет НАТО принимает решения, обязательные к исполнению органами НАТО и государствами — участниками НАТО. Решения Совета должны приниматься единогласно.

Основное содержание в деятельности Совета НАТО занимает разработка и принятие военно-стратегических планов. В частности, на сессии Совета в декабре 1971 года был принят известный военный план АД-70, предусматривавший значительное увеличение численности и оснащения вооруженных сил НАТО на 1973—1976 годы. Вся деятельность Совета и его решения, как и решения его Военного комитета, систематически раскрывают агрессивную природу этого империалистического блока.

Постоянным высшим исполнительным общеполитическим органом НАТО является Постоянный совет НАТО¹⁷. Постоянный совет состоит из постоянных представителей, назначаемых членами НАТО, возведенных в дипломатический ранг посла и наделенных соответствующими полномочиями для решения текущих оперативных вопросов. Местопребыванием Постоянного совета НАТО после выхода Франции из военной организации НАТО в 1966 году установлен Брюссель.

Постоянный совет фактически осуществляет все повседневное оперативное руководство органами НАТО в

¹⁷ См. «The Department of State Bulletin», March 10, 1952

период между сессиями Совета НАТО. Постоянный совет обладает широкими полномочиями и может в пределах своей компетенции принимать решения, обязательные для всех государств НАТО.

НАТО имеет широкую сеть самых различных комитетов. Комитеты НАТО являются основными оперативными звеньями и специализированы по определенным вопросам или группам вопросов. Большинство из них носит функциональный характер и лишь два носят преимущественно регионально-территориальный характер. К функциональным специализированным комитетам относятся: военный комитет, комитет политических советников, комитет экономических советников, комитет по годовому отчету, комитет по вооружениям, комитет военного производства, комитет информации и культурных связей, комитет по вопросам инфраструктуры, комитет по планированию нефтепродуктов, комитет по проблемам современного общества, комитет гражданского бюджета, комитет военного бюджета, комитет по научным вопросам, комитет по вопросам гражданской обороны и др. К регионально-территориальным комитетам относится комитет по вопросам Африки, а к регионально-функциональным — совет по планированию наземных перевозок в Европе и др.

Отражая агрессивную сущность НАТО, главным оперативным звеном в системе НАТО является Военный комитет, состоящий из начальников штабов государств — участников НАТО. Исполнительными органами Военного комитета, действующими на постоянной основе и являющимися руководящими инстанциями по отношению к другим военным органам НАТО, является Постоянный военный комитет. Военному комитету и его двум указанным постоянным органам подчинены четыре крупных региональных командования: верховное главнокомандование объединенными вооруженными силами в Европе, верховное главнокомандование вооруженными силами на Атлантике, американо-канадская региональная планирующая группа и региональное военное звено по району пролива Ла-Манш — комитет обороны зоны пролива Ла-Манш и командование зоны пролива Ла-Манш. В свою очередь верховное главнокомандование объединенными вооруженными силами в Европе имеет подчиненные ему еще четыре командования: командование объединенными вооруженными силами в Северной Европе, командование объединенными во-

оруженными силами в центральной зоне Европы, командование объединенными вооруженными силами в южной зоне Европы, командование объединенными вооруженными силами в Средиземном море.

Ведущую роль во всех этих командованиях играют американские военные, а в ряде командований по европейским зонам — бывшие гитлеровские генералы и высшие офицеры.

Так, на одном из ключевых постов в военных органах НАТО немало времени пребывал бывший гитлеровский генерал, военный преступник Хойзингер, который занимал пост председателя Постоянного военного комитета НАТО. О том, какие планы и стремления он принес с собой в НАТО, лучше всего говорили его собственные заявления. Так, в сентябре 1959 года, будучи тогда еще генерал-инспектором бундесвера, Хойзингер поучал западногерманских солдат на заключительном параде после маневров: «Нам нужно вспоминать прошлое и не забывать основополагающих факторов руководства, приносящих успех. Давайте также и в будущем проводить в жизнь старые принципы, которыми мы руководствовались в прошлом».

То же самое можно сказать и о некоторых других западногерманских военных руководителях, занимающих важные посты в военных организациях НАТО. А если к этим бывшим гитлеровским генералам и офицерам прибавить еще возглавляемый ими западногерманский бундесвер, который, как известно, составляет основу военной силы западных держав в Европе, то возрождение германской военной машины, прикрываемой вывеской НАТО, становится еще более очевидным.

Во всей системе органов НАТО далеко не последнюю роль играет пост Генерального секретаря НАТО и возглавляемый им Международный секретариат НАТО. Международный секретариат во главе с Генеральным секретарем был учрежден сессией Совета НАТО в 1952 году в Лиссабоне. В функции Международного секретариата входит предварительная подготовка вопросов, подлежащих рассмотрению на сессиях Совета НАТО. Международный секретариат непосредственно подчиняется Совету НАТО и ответствен перед ним за свою деятельность. Большими полномочиями наделен руководитель Международного секретариата — Генеральный секретарь. Генеральный секретарь следит за выпол-

нением решений сессий Совета НАТО, имеет право непосредственно связываться не только со всеми органами НАТО, но и правительствами стран — участниц НАТО. Генеральный секретарь выполняет также функции в известной степени координирующего центра в оперативной деятельности органов НАТО.

Наконец, замыкающими оперативными звеньями НАТО являются многочисленные постоянные рабочие группы НАТО, которые, как правило, учреждены при различных комитетах НАТО. Особо опасной для дела мира и безопасности является рабочая группа ядерного планирования, в задачи которой входит планирование ядерных ударов по странам, считающимся противниками агрессивного блока НАТО, что создает потенциальную угрозу для стран социалистического содружества, и в первую очередь для СССР.

Таковы в основном структура НАТО, его органы и некоторые главные их функции.

Передача
функций
дипломатии
военщине

При рассмотрении НАТО, системы ее органов и их функций наглядно проявляется переплетение функций дипломатической службы с чисто военными функциями. Военная дипломатия или дипломатия войны — это две стороны нынешней империалистической дипломатии. Милитаризация дипломатии вплоть до отрицания самой дипломатии и замены ее деятельностью военных органов и генералов — типичный признак кризиса буржуазной дипломатии в период общего кризиса капитализма. Еще в большей степени милитаризация дипломатии империализма проявляется в использовании постоянных военных баз, в частности предусмотренных военными блоками, в качестве средства «дипломатического» давления на другие страны. На протяжении послевоенного времени можно найти много примеров, когда правящие круги США использовали военные базы или в какой-либо иной форме свои вооруженные силы для вмешательства во внутренние дела других государств, для нагнетания атмосферы дипломатической неразрешимости спорных вопросов и т. д.

Одним из наиболее грубых примеров создания искусственных военных преград на пути дипломатического разрешения международных вопросов является превращение Западного Берлина в военную базу НАТО и переход функций представительства в Западном Берлине от

политического, дипломатического представительства к вооруженным силам и их разведывательным и подрывным органам.

Вот пример характерного подхода к вопросу о Западном Берлине со стороны империалистических кругов. «Нам очень нужен этот удобный плацдарм для заброски агентуры, — говорил начальник филиала американской военной разведки полковник Франц Х. Росс. — Самым мощным центром в разведке США является Западный Берлин». Как видно, в этих соображениях нет и намек на какой-либо конструктивный дипломатический подход к западноберлинскому вопросу: чисто милитаристский и агентурный подход.

Но вопрос о положении в Западном Берлине, о его статусе и международных связях — вопрос, конечно, не военного, а политического, дипломатического характера. На военном и шпионско-диверсионном пути нет решения этого вопроса. Казалось бы, это совершенно очевидно, а между тем западные державы вместо поисков дипломатических путей и средств разрешения вопроса превратили Западный Берлин в военную базу НАТО, наводнив его всевозможными родами войск и разведывательно-диверсионными органами и организациями.

Федеративная Республика Германии, официальные органы которой, вопреки статусу Западного Берлина, незаконно проникли в город, также все время вела активную подрывную деятельность против социалистических стран, в первую очередь против Германской Демократической Республики, нагнетая в этом районе атмосферу резкой международной напряженности, подготавливая и организуя нарушения границ ГДР, убийства и другие террористические акты.

Превращение Западного Берлина в военную базу НАТО, в рассадник разведывательных и диверсионных организаций, реваншистских и милитаристских землячеств и союзов — таково одно из проявлений как самой агрессивной природы НАТО, так и кризиса дипломатии империализма, передающей функции дипломатии военной.

Однако к началу 70-х годов, когда в результате изменения соотношения международных сил в пользу сил мира и социализма обозначился поворот в развитии международных отношений от «холодной войны» к разрядке, от конфронтации к переговорам, западные державы вынуж-

дены были пойти на переговоры и по вопросу о Западном Берлине. После подписания договоров между ФРГ и СССР от 12 августа 1970 г., а также между ФРГ и ГДР, в которых были признаны послевоенные границы и другие реальности в Европе, создались условия для соглашения между четырьмя великими державами (СССР, США, Францией, Англией) по вопросу о Западном Берлине, которое и было подписано 3 сентября 1971 г. В этом соглашении было подтверждено, что западные секторы Берлина по-прежнему не являются составной частью ФРГ и не будут управляться ею впредь со всеми вытекающими из этого последствиями.

Последнее десятилетие НАТО переживает растущие затруднения, отражающие кризис агрессивной империалистической политики в связи с изменениями в международной обстановке и в соотношении сил на мировой арене. «К началу 70-х годов, — говорил Л. И. Брежнев в Отчетном докладе ЦК КПСС XXIV съезду партии, — отчетливо определились основные центры империалистического соперничества: это США — Западная Европа (прежде всего шестерка стран «Общего рынка») — Япония. Между ними все острее разворачивается экономическая и политическая конкурентная борьба». Последствия этой борьбы, особенно между объединением европейских стран и США, находят все большее отражение внутри НАТО, в первую очередь в ее военной организации, являющейся главным орудием господствующего влияния США на все страны, объединенные Североатлантическим блоком.

Серьезный кризис НАТО пережила в 1966 году, когда генерал де Голль, бывший в то время Президентом Франции, заявил о выходе этой страны из военной организации НАТО и о независимом курсе внешней политики, направленном на разрядку международной напряженности, на сотрудничество с Советским Союзом и другими социалистическими странами в интересах укрепления мира в Европе и во всем мире. Уклонение большинства стран НАТО от поддержки агрессивного курса США в отношении Вьетнама, Камбоджи и Лаоса, серьезные затруднения, испытанные США в использовании военных баз НАТО в Западной Европе во время израильской агрессии против арабских стран в 1967 году и в последующие годы, начавшийся в 70-х годах поворот ФРГ в ее улучшении отношений с СССР, ПНР, ГДР и ЧССР и общее потеп-

ление отношений между Востоком и Западом наряду с крупными неудачами США во Вьетнаме, а также в Европе вынудили и США начать корректировку своего внешнеполитического курса и внутренних отношений в НАТО. В конце 1974 года в Брюсселе после длительного предварительного обсуждения в правительствах государств — членов НАТО и членов «Общего рынка», на совещании глав этих государств и правительств была принята Декларация об атлантических отношениях, в которой западные союзники заявили, что они «желают добиваться, чтобы их отношения в области безопасности, имеющие основное значение, подкреплялись гармоничными политическими и экономическими отношениями». Это отражало настроения европейских западных стран, выступавших за устранение давления со стороны США при решении ряда политических и экономических проблем, вызвавших серьезные противоречия между ними.

Развитие отношений между США и СССР в 1972—1975 годах показало возможность смягчения напряженности и налаживания взаимовыгодного сотрудничества в различных областях на основе принципов мирного сосуществования, несмотря на наличие коренных различий в общественном строе, идеологии и основах внутренней и внешней политики обоих государств. В то же время продолжение деятельности НАТО как военно-политического блока империалистических государств сохраняет постоянную угрозу миру и требует сплочения социалистических государств и укрепления их оборонительного союза — Организации Варшавского Договора.

Последовательное осуществление принятого социалистическими странами курса на разрядку международной напряженности, дополнение ее военной разрядкой и придание им необратимого характера будут способствовать коренной перестройке международных отношений и позволят перейти к ликвидации противостоящих друг другу военно-политических союзов — НАТО и Варшавского Договора — и в первую очередь их военных организаций.

Но рассмотренными выше далеко еще не исчерпываются все типичные черты, присущие империалистическим международным организациям и дипломатии. Колонизаторские функции — вот еще одна из основных черт империалистических международных союзов. Этими функциями обладает, конечно, и НАТО, но наиболее характерными и преимущественно именно колониальными им-

периалистическими союзами являются специально созданные для выполнения этой задачи организации, такие как СЕАТО, СЕНТО, ОАГ и некоторые другие. Серьезные изменения в мире и начавшаяся разрядка международной напряженности привели к кризису этих организаций, следствием чего явилось принятое в 1975 году решение о роспуске одной из них — СЕАТО. Кризисное состояние другой — латиноамериканской организации — ОАГ заставляет ее участников рассматривать вопросы об изменениях в ее дальнейшей политике и некоторых поправках во внутренней ее структуре.

Становится очевидным, что общее направление политики империалистических государств, нашедшее свое выражение в создании подобных военно-политических союзов, вошло в противоречие с общей тенденцией развития международных отношений, направленной к миру и международному сотрудничеству. И это не может не сказаться на дальнейшей судьбе этих милитаристских организаций и колониальных блоков. В противовес им освободившиеся от колониальной зависимости страны Азии, Африки и Латинской Америки стремятся объединить свои силы, создать свои организации на антиимпериалистической, антиколониальной основе.

Процесс создания таких антиколониальных международных организаций в современных условиях наиболее активно происходит главным образом на африканском континенте.

§ 4. Развивающиеся страны Африки и Организация африканского единства

Международные антиколониальные организации развивающихся стран, вырвавшихся из-под колониального гнета империализма, представляют собой третий современный тип международных организаций. Этот тип национально-освободительных международных организаций еще складывается, и было бы необоснованным искать в нем сразу же полностью завершенные и устойчивые международные организации. Но создание таких организаций уже начато.

Наиболее интенсивно процесс становления международных организаций нового, национально-освободительного типа в современных условиях протекает на африканском континенте. Международным организациям этого

типа свойственны некоторые основные черты. К таким чертам прежде всего следует отнести: национально-освободительный характер и антиколониальную направленность: неразрывную связь национально-освободительных целей этих организаций с поддержанием всеобщего мира, международной безопасности, мирного сосуществования; объединение и координацию сил и ресурсов в вопросах политического, экономического и культурного развития освободившихся стран на антиколониальной и миролюбивой основе.

Лига
арабских
государств

Известным прототипом международных организаций антиколониального характера явилась *Лига арабских государств*.

Новый этап в становлении международных организаций антиколониального, национально-освободительного типа наступил в конце 50—60-х годов нашего века, когда начался массовый процесс распада колониальной системы империализма на африканском континенте, когда возникло около 30 новых независимых африканских государств. В этих условиях приобрели массовый характер и попытки новых государств создать свои антиколониальные международные организации, в которых воплотилась бы идея африканского единства. В единстве новые независимые государства Африки видят силу, способную не только противостоять империализму и рецидивам колониализма, но и вывести эти страны из вековой отсталости, оставленной им в наследство колонизаторами.

Многие из освободившихся африканских государств в своих конституциях провозгласили идею африканского единства как важнейший конституционный принцип.

Известными ступенями на пути к созданию широкой общеконтинентальной организации африканского единства были двойственный союз Ганы и Гвинеи, затем тройственный союз Ганы, Гвинеи и Мали. Определенным шагом в становлении международных организаций африканского единства явилась Организация касабланкской хартии, в состав которой входило семь государств. Параллельно с усилиями освободившихся стран Африки по созданию широкой международной антиколониальной организации африканского единства и в противоположность этому процессу империалистические державы пытались сколотить другие международные организации, которые находились бы под их влиянием. В ряде случаев

такие международные организации удалось создать, расколов тем самым национально-освободительное движение и противопоставив одни государства Африки другим.

Однако в эпоху коренного изменения соотношения сил в пользу социализма и национально-освободительного движения, на фоне общего распада колониальной системы требования национально-освободительного движения, в том числе единство антиколониального фронта народов, действуют как непреодолимая объективная тенденция исторического развития. Этой тенденцией в конечном счете и обусловлен тот факт, что почти все африканские государства, несмотря на существование различных и даже противостоящих групп стран, сделали важный исторический шаг в создании общеафриканской антиколониальной международной организации африканских стран.

Хартия
Организации
африканского
единства (ОАЕ)

С 22 по 25 мая 1963 г. в столице Эфиопии Аддис-Абебе проходила общеафриканская международная конференция глав государств и глав правительств африканских стран. В конференции приняло участие 31 независимое африканское государство. Как отмечалось в дневнике конференции, на ней были представлены все существовавшие на африканском континенте группы государств. На заключительном заседании 25 мая 1963 г. после принятия поправок состоялось подписание Хартии Организации африканского единства главами делегаций 30 африканских государств. Эта Хартия учреждала первую в истории Африки общеафриканскую международную организацию африканских государств.

«Высокие договаривающиеся стороны, — говорилось в ст. 1 Хартии, — принятием настоящей Хартии учреждают организацию, которая будет известна под названием „Организация африканского единства”». Хартия подробно описывает цели и принципы учреждаемой Организации, ее структуру, органы и их функции, определяет правила приема в члены Организации и круг ее членов.

В соответствии с Хартией членами Организации африканского единства могут быть только африканские государства. «Организация, — говорится в Хартии, — будет состоять из государств, расположенных на африканском континенте, Мадагаскаре и прилегающих островах». В других статьях о членстве в Организации указывается, что каждое независимое африканское государство имеет

право стать членом Организации и что все государства-члены пользуются равными правами, несут равные обязанности и должны добросовестно соблюдать принципы Организации, изложенные в Хартии.

Каковы же цели и принципы Организации африканского единства?

В ст. 2 Хартии под общим названием «Цели» указываются следующие задачи Организации африканского единства:

содействовать развитию единства и солидарности африканских государств;

координировать и укреплять сотрудничество между ними и их усилия с целью обеспечения лучшей жизни для народов Африки;

защищать их суверенитет, территориальную целостность и независимость;

уничтожить все виды колониализма на африканском континенте и развивать международное сотрудничество, проявляя должное уважение к Уставу Организации Объединенных Наций и Всеобщей декларации прав человека.

В той же статье дополнительно отмечается, что для осуществления перечисленных выше целей государства — члены Организации будут координировать и согласовывать свою политику, особенно в области внешней политики и дипломатии; экономики, включая транспорт и связь; просвещения и культуры; здравоохранения, санитарии и питания; науки и техники; обороны и безопасности.

Хартия содержит также подробное перечисление основных принципов, которыми должны руководствоваться государства — члены Организации. К таким принципам Хартия относит:

суверенное равенство всех африканских государств; невмешательство во внутренние дела других стран;

уважение суверенитета и территориальной целостности каждой страны и ее неотъемлемого права на независимое существование;

мирное урегулирование споров путем переговоров, посредничества, примирения или арбитража;

безоговорочное осуждение любых убийств по политическим мотивам, а также подрывной деятельности со стороны соседнего государства или любых других государств;

абсолютная приверженность делу полного освобождения тех африканских территорий, которые все еще являются зависимыми;

подтверждение политики неприсоединения в отношении любых блоков.

Значительная часть Хартии посвящена раскрытию структуры учреждаемой Организации, ее органов и их функций. Хартия предусматривает создание следующих основных органов Организации (см. ст. 7):

Ассамблея глав государств и правительств;

Совет министров;

Генеральный секретариат;

Комиссия по посредничеству, примирению и арбитражу.

Рассмотрим подробнее эти основные органы, как они предусмотрены в самой Хартии.

Ассамблея глав государств и правительств, как указывается в Хартии (ст. 8), является высшим органом Организации. Ассамблея должна состоять из глав государств и правительств или их надлежащим образом аккредитованных представителей. В своей деятельности Ассамблея руководствуется положениями, содержащимися в Хартии. В функции Ассамблеи входит обсуждение вопросов, представляющих интерес для всей Африки, с целью координации и согласования общей политики Организации; проверка деятельности Организации и всех ее органов, которые создаются на основе Хартии. Ассамблея работает сессионно и должна собираться не менее одного раза в год. Однако по просьбе любых государств — членов Организации, поддержанных большинством государств, Ассамблея может созываться на чрезвычайные сессии (см. ст. 9). Все резолюции и решения (за исключением процедурных) в Ассамблее должны приниматься большинством в $\frac{2}{3}$ голосов; при этом каждое государство — член Организации имеет один голос. Процедурные вопросы могут решаться простым большинством голосов всех членов Организации, присутствующих на данном заседании и принимающих участие в голосовании. Согласно Хартии, кворум на любом заседании Ассамблеи составляет $\frac{2}{3}$ общего числа членов Организации. Ассамблея имеет право вырабатывать собственные правила процедуры.

В состав Совета министров должны входить министры иностранных дел и другие министры, которые

будут назначены правительствами государств — членов Организации. Совет министров ответствен перед Ассамблеей глав государств и правительств. В функции Совета министров входит: подготовка заседаний Ассамблеи; решение всех вопросов, переданных ему Ассамблеей; выполнение решений Ассамблеи; координация межафриканского сотрудничества в соответствии с Хартией и решениями Ассамблеи; решение вопросов о привилегиях и неприкосновенности, предоставляемых персоналу Генерального секретариата Организации на соответствующих территориях государств-членов, и некоторые другие функции.

Совет министров должен созываться не менее двух раз в год; по просьбе любого государства — члена Организации, поддержанной $\frac{2}{3}$ всех государств — членов Организации, Совет министров может собираться на чрезвычайные сессии. Все резолюции Совета министров принимаются простым большинством; кворум составляет $\frac{2}{3}$ общего числа членов Совета министров. Совет министров имеет право вырабатывать собственные правила процедуры.

Во главе Генерального секретариата стоит административный генеральный секретарь, назначаемый Ассамблеей глав государств и правительств. Секретарь имеет одного или нескольких помощников, также назначаемых Ассамблеей глав государств и правительств. Ряд функций административного генерального секретаря изложен в Хартии, но более полное раскрытие его функций содержится в специальной инструкции, одобренной Ассамблеей глав государств и правительств членов Организации.

В соответствии со ст. 19 Хартии государства — члены Организации обязуются разрешать все споры между собой мирными средствами и для этой цели предусматривается создание Комиссии по посредничеству, примирению и арбитражу. Состав Комиссии и ее условия работы должны быть определены отдельным протоколом, утвержденным Ассамблеей глав государств и глав правительств. Этот протокол, как указывается в Хартии, должен рассматриваться как составная часть самой Хартии.

Наконец, Хартия предусматривает создание отраслевых рабочих органов Организации африканского единства. Эти органы названы в Хартии специализиро-

ванными комиссиями. Хартия предусматривает образование следующих пяти комиссий: комиссия по экономическим и социальным вопросам; комиссия по вопросам просвещения и культуры; комиссия по вопросам здравоохранения, санитарии и питания; комиссия по вопросам обороны; комиссия по научно-техническим вопросам и исследованиям. Кроме этих комиссий, согласно ст. 20 Хартии, Ассамблея глав государств и правительств может учреждать любые другие специализированные комиссии, которые она сочтет необходимыми

Каждая из указанных пяти специализированных комиссий должна состоять из соответствующих министров или других министров, или полномочных представителей, назначаемых правительствами государств — членов Организации. Функции комиссии в дополнение к положениям Хартии должны быть определены специальными правилами, одобренными Советом министров Организации африканского единства.

Такова в общих чертах Организация африканского единства, как она раскрыта в Хартии, принятой на конференции в Аддис-Абебе.

С момента создания ОАЕ государства — члены Организации в соответствии с положениями Хартии стремились к упрочению и развитию дружественного сотрудничества между всеми африканскими государствами и к разрешению возникающих спорных вопросов посредством мирных средств. С помощью мирной посреднической процедуры, предусмотренной ст. 20 Хартии, был приостановлен конфликт на границах между двумя арабскими государствами — Марокко и Алжиром и разработаны рекомендации по мирному разрешению спорного пограничного вопроса между этими странами. С помощью ОАЕ были также прекращены столкновения между Эфиопией и Сомали, между Сомали и Кенией, которые имели место из-за территориальных споров. Мирное разрешение этих споров, а главное, быстрое приостановление вооруженных конфликтов между различными странами благодаря активному содействию других государств — членов Организации африканского единства — довольно убедительный пример положительного влияния ОАЕ на политическую обстановку на всем африканском континенте. В то же время важное значение имело укрепление в рамках ОАЕ боевой солидарности африканских стран в борьбе за освобождение находящихся еще под колониальным

гнетом африканских народов. Создание ОАЕ Специального комитета освобождения, который повседневно занимается оказанием помощи борющимся колониальным народам, имеет исключительное значение для успеха этой борьбы. Развернувшаяся в 60-х и 70-х годах активная антиколониальная борьба в Африке, особенно в Гвинее-Бисау, Анголе, Мозамбике, в Родезии, Намибии и других районах, привела к ряду серьезных успехов. Крушение в 1974 году португальской колониальной империи стало крупнейшим событием этой борьбы.

§ 5. Организация Объединенных Наций

Признавая ООН и всемирные специализированные учреждения особым типом международных организаций, мы имеем в виду, разумеется, не только и не столько количество ее участников, хотя количественный момент тоже не следует сбрасывать со счетов. ООН и ее специализированные учреждения, будучи всемирными, универсальными по количеству участвующих государств, характеризуются как особый тип международных организаций прежде всего известными качественными отличиями от предыдущих типов международных организаций.

В ООН на равных основаниях участвуют государства с различными социальными системами — социалистические и капиталистические государства; в ООН участвуют государства, прямо противостоящие друг другу и в вопросах национально-освободительного движения — бывшие угнетенные страны и их бывшие угнетатели, колониальные державы. Сосуществование, сотрудничество и борьба между государствами, имеющими противоположный общественный строй и стоящими на противоположных позициях во многих вопросах, — характерная, отличительная черта лишь всемирных международных организаций. Этой специфики не имеет ни один из трех выше рассмотренных типов международных организаций. Классовая, социальная разнотипность государств — участников ООН и многих ее специализированных учреждений составляет качественную специфику этих организаций, позволяющую с марксистско-ленинских теоретических позиций выделить ООН и указанные всемирные организации в особый тип международных организаций. ООН является своеобразным отражением важнейшей черты всей современной эпохи — мирного сосуществования государств социализма и капитализма, причем ООН является довольно

чутким инструментом этой эпохи: в ООН изменяется соотношение сил в прямой зависимости от изменения соотношения на всей мировой арене. Соотношение сил в ООН и его изменение являются даже в известной мере слепком с происходящего во всем мире коренного изменения соотношения сил в пользу социализма и национально-освободительного движения. Правда, изменение соотношения сил в ООН, или, вернее, приведение положения в ООН в соответствие с изменившимся и изменяющимся положением в мире, происходит не автоматически, а через упорную дипломатическую борьбу государств в рамках ООН. Поэтому изменения в ООН во времени отстают от действительных изменений в мире.

Вот один из примеров, наглядно подтверждающих высказанную выше мысль. В современном мире существует три группы государств — социалистические, капиталистические и развивающиеся государства, а в составе органов ООН и в ее аппарате представительство этих трех групп государств отстает от происшедших в мире коренных изменений, когда во много раз возросло количество социалистических государств — членов Организации Объединенных Наций, когда появилось более 100 новых государств, возникших в результате распада колониальной системы. Очевидно, необходима упорная дипломатическая борьба в ООН, чтобы устранить это несоответствие. Что же касается политических, а не организационных сдвигов в ООН, то они уже сейчас наметились. Политические сдвиги в деятельности ООН, в расстановке политических сил в ней — это, пожалуй, главное, ибо ООН является прежде всего политической организацией. Особенно отчетливо эти изменения проявились в самом подходе к решению таких важных политических вопросов в органах ООН, как ликвидация колониализма и предоставление независимости бывшим колониальным, угнетенным народам, как разоружение и некоторые другие. Эти кардинальные проблемы современности теперь в целом и общем находят прогрессивное политическое решение в ряде органов ООН, чего не было лет 10—15 назад.

В связи с этим и роль ООН в политической жизни всего мира, во всемирной системе международных отношений начинает заметно возрастать. Этот рост положительного влияния ООН на решение важнейших международных проблем современности является прямым результатом роста влияния сил социализма и национально-ос-

вободительного движения в самой ООН. Поэтому, подчеркивая рост авторитета ООН, необходимо иметь в виду, что не ее империалистические участники стали «лучше» и стали «заботиться» о мире и судьбах национально-освободительного движения, а все более усиливающееся воздействие на деятельность ООН сил социализма и национально-освободительного движения направляет деятельность ООН по прогрессивному руслу.

Цели, принципы и структура ООН Организация Объединенных Наций была образована после второй мировой войны и имеет своей центральной задачей поддержание и обеспечение международного мира и предотвращение войн.

Устав ООН был подписан на Сан-Францисской конференции 26 июня 1945 г. и вступил в силу 24 октября 1945 г. Устав ООН состоит из преамбулы, 19 глав и Статута Международного Суда, который является неотъемлемой частью Устава.

Устав Организации Объединенных Наций вырабатывался довольно долго и вырабатывался в условиях борьбы между различными тенденциями. Он был предварительно согласован в 1944 году на конференции в Думбартон-Оксе и уже окончательно согласован и подписан в 1945 году на Сан-Францисской конференции, то есть еще в период войны (Сан-Францисская конференция происходила в условиях, когда еще продолжалась война с Японией). Это определило характер этого документа, ибо в период войны, когда СССР играл решающую роль в разгроме гитлеровского фашизма, влияние СССР при разработке Устава ООН не могло не сказаться. Кроме того, участие в выработке Устава ООН таких деятелей, как Ф. Д. Рузвельт, который, несомненно, являлся одним из крупнейших политических деятелей США, выступавший в то время по ряду вопросов с прогрессивных позиций, позволило сформулировать в Уставе ряд таких положений, которые были выдвинуты против реакционных политических тенденций, особенно ярко проявлявшихся уже после окончания войны. Последующая политика США, так называемая политика «с позиции силы», противоречила основным положениям Устава ООН. Если последовательно осуществлять положения Устава, то для агрессивной политики нет места в ООН. В этом нетрудно убедиться, рассмотрев основные цели и принципы ООН, изложенные в Уставе.

В качестве первой цели ООН в Уставе указывается: «избавить грядущие поколения от бедствий войны, дважды в нашей жизни нанесшей человечеству невыразимое горе» (преамбула Устава), и «поддерживать международный мир и безопасность...» (ст. 11 Устава).

Наряду с поддержанием международного мира и безопасности в Уставе ООН в качестве целей этой Организации указывается на развитие дружественных отношений между государствами на основе уважения принципа равноправия и самоопределения народов (п. 2 ст. 1) и осуществление международного сотрудничества в самых различных областях международной жизни (п. 3 ст. 1). Что касается принципов, которые Организация Объединенных Наций признает в качестве основных принципов своей деятельности и поведения государств в международных отношениях, то они в основном указаны в ст. 2 Устава. К таким принципам Устав ООН относит:

1) принцип суверенного равенства государств (п. 1 ст. 2);

2) добросовестное соблюдение государствами принятых на себя обязательств по Уставу ООН (п. 2 ст. 2);

3) обязательность мирного разрешения международных споров (п. 3 ст. 2);

4) отказ от угрозы силой или ее применения против территориальной целостности и политической независимости другого или других государств (п. 4 ст. 2);

5) принцип невмешательства во внутренние дела государств (п. 7 ст. 2)¹⁸.

Принцип равноправия и самоопределения народов включен в Устав ООН в статью о целях ООН и выступает в связи с этим как целевой принцип, подобно поддержанию международного мира и развитию и осуществлению международного сотрудничества.

Организация Объединенных Наций представляет собой в настоящее время крупную мировую организацию, имеющую важное международное значение и являющуюся основным форумом для всех государств, участвующих в Организации, при решении важных международных вопросов.

Задача представителей социалистических стран, участвующих в ООН, как и всех миролюбивых госу-

¹⁸ Дополнительно об основных принципах см также ст 5 и 6 Устава ООН

дарств, состоит прежде всего в том, чтобы, опираясь на основные положения Устава ООН, вести защиту политики мира и сотрудничества между народами. Организация Объединенных Наций и создана как организация, объединяющая страны на базе мирного сотрудничества, и деятельность в этом направлении с использованием в полной мере возможностей, предоставляемых Уставом внутри ООН, составляет важную задачу представителей социалистических стран, участвующих в этой Организации.

На всем протяжении исторического развития ООН можно видеть, что советские представители неизменно опирались на положения Устава ООН для защиты миролюбивых позиций в международной политике. Это относится к той принципиальной борьбе, которая идет в Организации Объединенных Наций.

Согласно Уставу ее главными органами являются:

Главные органы ООН	Генеральная Ассамблея ООН;

Совет Безопасности ООН;

Экономический и Социальный Совет;

Совет по Опеке;

Международный Суд ООН;

Секретариат ООН;

Кратко рассмотрим каждый из этих органов ООН.

Генеральная Ассамблея ООН состоит из представительств всех государств — членов Организации. Согласно Уставу ООН в функции Генеральной Ассамблеи входит рассмотрение и представление рекомендаций по любым вопросам и делам, входящим в компетенцию любого из органов ООН, за исключением вопросов и дел, находящихся на рассмотрении Совета Безопасности, если последний не запросит об этом. В частности, Генеральная Ассамблея уполномочивается:

обсуждать вопросы международного сотрудничества и любые вопросы, касающиеся поддержания международного мира и безопасности;

делать рекомендации членам Организации и обращать внимание Совета Безопасности на ситуации, которые могли бы угрожать международному миру и безопасности,

рассматривать доклады всех органов ООН;

утверждать бюджет Организации Объединенных Наций.

В ряде других статей Устава и некоторых принятых на его основе решений Генеральной Ассамблеи довольно подробно раскрываются общие функции Генеральной Ассамблеи. К компетенции Генеральной Ассамблеи относятся также избрание непостоянных членов Совета Безопасности, Экономического и Социального Совета и выборных членов других органов ООН; принятие и исключение членов ООН, рассмотрение и решение ряда других важных вопросов. Решения по таким важным вопросам могут быть приняты Генеральной Ассамблеей лишь большинством в $\frac{2}{3}$ голосов.

Работа Генеральной Ассамблеи протекает в сессионном порядке, обычно раз в год. За время существования ООН имела место 31 очередная сессия Генеральной Ассамблеи, одна юбилейная сессия, посвященная десятилетию ООН, и несколько специальных сессий. Работа Генеральной Ассамблеи протекает как в форме пленарных заседаний, так и в различных комитетах Генеральной Ассамблеи. Однако решения и резолюции от имени Генеральной Ассамблеи принимаются лишь на пленарном заседании.

Для работы в сессиях Генеральной Ассамблеи государства — члены Организации обычно назначают на каждую сессию свои делегации с опубликованием состава этих делегаций. Для государств-членов, имеющих постоянные представительства в Нью-Йорке, также свойственна практика назначения делегаций на каждую сессию. Делегацию государства-члена на сессии может возглавлять как глава постоянного представительства данного государства при ООН, так и более высокие представители государства — министр иностранных дел, иногда в особых случаях даже глава правительства или глава государства.

Вне зависимости от количественного состава делегаций каждое государство имеет один голос при принятии решений Генеральной Ассамблеей или ее комитетами.

Работа Организации Объединенных Наций, разумеется, не исчерпывается деятельностью сессий Генеральной Ассамблеи. В период между сессиями идет повседневная работа внутри ООН, в ее многочисленных органах, которые созданы по разным вопросам. Существуют некоторые постоянные органы ООН, в которых имеются постоянные представительства государств.

Таким важнейшим органом является Совет Безо-

пасности. Согласно ст. 24 Устава ООН, на Совет Безопасности возложена главная ответственность за поддержание международного мира и безопасности (п. 1). При исполнении своих обязанностей «Совет Безопасности действует в соответствии с Целями и Принципами Объединенных Наций» (п. 2). Функции и полномочия Совета Безопасности изложены в ст. 24—26 гл. V; определенные полномочия Совета Безопасности изложены в ряде статей гл. VI, VII, VIII и XII Устава ООН.

В состав Совета Безопасности входят 15 членов, из которых 5 — постоянные. Это — представители пяти великих держав (США, СССР, Китая, Англии и Франции). Без согласия любого из этих пяти членов в Совете Безопасности не может быть принято ни одного решения по существу, то есть ни одного решения, которое определяло бы в той или иной мере какие-то политические шаги и касалось бы практических мер, направленных против действий государств, нарушающих мир и безопасность. Статья 27 Устава ООН требует единогласия пяти постоянных членов при принятии Советом Безопасности решений по всем вопросам, кроме вопросов процедуры: «Решения Совета Безопасности по вопросам процедуры считаются принятыми, когда за них поданы голоса девяти членов Совета» (п. 2). «Решения Совета Безопасности по всем другим вопросам считаются принятыми, когда за них поданы голоса девяти членов Совета, включая совпадающие голоса всех постоянных членов Совета...»¹⁹ (п. 3). Остальные 10 членов избираются на два года Генеральной Ассамблеей ООН с таким расчетом, чтобы в Совете Безопасности были представлены основные географические районы мира. При выборах непостоянных членов Совета Безопасности ст. 23 Устава ООН требует уделять «должное внимание в первую очередь степени участия Членов Организации в поддержании международного мира и безопасности и в достижении других целей Организации, а также справедливому географическому распределению». По вопросу о том, как следует понимать положение Устава ООН относительно справедливого географического распределения мест при выборах непостоянных членов Совета Безопасности, в 1946 году на Лондонской сессии ООН было заключено джентльмен-

¹⁹ Воздержание постоянного члена Совета Безопасности при голосовании не препятствует принятию решения Советом Безопасности, если за него подано 9 голосов согласно Уставу.

ское соглашение (джентльменское соглашение — условное название международного соглашения, заключенного в устной форме). В нарушение своих обязательств в течение послевоенного времени США, Англия и Франция нередко пытались отступить от этого принципа, выдвигая кандидатуры стран, находящихся в общих с ними военных блоках, и срывая избрание представителей стран Восточной Европы.

Однако за истекшие после заключения этого джентльменского соглашения 30 с лишним лет положение в мире сильно изменилось, как изменилось и соотношение числа членов ООН различных географических районов и социальных групп. Так, если первоначальными участниками ООН в 1945 году было 51 государство, то к концу 1976 года их число выросло до 146. При этом в два раза увеличилось число социалистических государств — членов ООН, в два с половиной раза возросло число азиатских государств (с 10 до 24) и в пятнадцать раз (с 3 до 46) — число государств Африки.

В связи с этим стало ясным, что старое соглашение о распределении мест в Совете Безопасности и Экономическом и Социальном Совете потеряло свою силу и что требуется перераспределение этих мест в соответствии с новым соотношением сил в ООН. Советский Союз внес 3 сентября 1963 г. предложение о таком перераспределении, предусмотрев предоставление каждому из шести основных географических районов (Азия, Африка, Ближний Восток, Латинская Америка, Западная Европа и Восточная Европа) по одному месту из числа непостоянных членов Совета Безопасности. Это предложение предоставляло странам Азии и Африки (включая Ближний Восток) половину мест непостоянных членов Совета Безопасности, что соответствует представительству государств этих континентов в составе всех членов ООН (примерно половина). По такому же принципу было предложено перераспределить и представительство в ЭКОСОС. Ввиду сопротивления со стороны западных держав и некоторых других государств это предложение не удалось реализовать. Государства Азии и Африки предложили на XVIII сессии Генеральной Ассамблеи ООН (1963 г.) увеличить представительство этих государств в главных органах ООН путем увеличения числа членов Совета Безопасности с 11 до 15 и ЭКОСОС — с 18 до 27. Такое решение требовало изменения соответствующих статей Ус-

тава ООН, которое может быть произведено лишь с согласия $\frac{2}{3}$ членов ООН при обязательном согласии пяти постоянных членов Совета. На XX сессии Генеральной Ассамблеи ООН в 1965 году было принято решение об изменении числа членов Совета Безопасности и ЭКОСОС. В настоящее время Совет Безопасности имеет 15 членов.

В последние годы в органах ООН выдвигаются различные предложения, направленные на ревизию Устава ООН, в том числе на пересмотр важнейшего его положения — принципа единогласия пяти постоянных членов Совета Безопасности при решении вопросов обеспечения мира и безопасности. Делаются при этом ссылки на изменения обстановки в мире, изменения в членском составе ООН и роли различных групп стран в международной политике и в самой Организации Объединенных Наций. Забывается, однако, одна непреложная истина, что само существование ООН как организации международного сотрудничества и сохранения мира зиждется на согласованности действий государств различных социальных систем и что только при сохранении этого основного принципа ООН может выполнить возложенные на нее главные задачи по сохранению международного мира. Принцип единогласия постоянных членов Совета Безопасности и является основным условием выполнения ООН этой главной задачи. Нарушение этого принципа неизбежно приведет к разрушению той основы, на которой построено все здание ООН как всемирной организации равноправного сотрудничества государств различных социальных систем, то есть к развалу всей Организации.

Основные положения Устава ООН, сформулированные в тяжелые годы войны на основе опыта международного сотрудничества в эти годы, и последующий, более чем 30-летний период сотрудничества показали свою жизненную силу и полностью оправдали себя. Недостатки в деятельности ООН объясняются не пороками Устава ООН, как пытаются доказать некоторые из сторонников его пересмотра, а неполным применением основных положений Устава и фактами нарушения их отдельными государствами.

Поэтому не ревизия Устава ООН, а строгое соблюдение его основных требований является сейчас главным условием успешного развития этой всемирной Организации и выполнения ее главных задач — сохранения мира, предотвращения войны и развития равноправного меж-

дународного сотрудничества в различных областях. Такая позиция СССР и других социалистических стран в этом важном вопросе.

Совет Безопасности может быть созван в любое время (он может быть созван в течение 6—7 часов, если этого требует обстановка).

Другим органом является Экономический и Социальный Совет (ЭКОСОС). Сессии его созываются регулярно, примерно два раза в год. ЭКОСОС, согласно Уставу ООН, предпринимает исследования и составляет доклады по международным вопросам в области экономической, социальной, культурной, образования, здравоохранения и др., представляя свои рекомендации Генеральной Ассамблее, государствам — членам ООН и заинтересованным специализированным учреждениям. Вся деятельность ЭКОСОС должна быть направлена на повышение уровня жизни, обеспечение полной занятости населения и условий экономического и социального прогресса и развития, а также на соблюдение основных прав и свобод человека без различия расы, пола, языка и религии. Так говорится в Уставе ООН. Экономический и Социальный Совет имеет постоянный аппарат. В состав Совета входят представители 54 стран из различных районов мира и различных социальных систем, которые избираются на сессиях Генеральной Ассамблеи.

Совет по Опеке — орган ООН, действующий под руководством Генеральной Ассамблеи, призван наблюдать за соблюдением государствами, управляющими подопечными территориями, основных задач международной системы опеки, то есть «способствовать политическому, экономическому и социальному прогрессу населения территорий под опекой» и «его прогрессивному развитию в направлении к самоуправлению или независимости» (ст. 76 Устава ООН). Поскольку из 11 подопечных территорий 10 уже получили после принятия XV сессией Генеральной Ассамблеи ООН Декларации о предоставлении независимости колониальным странам и народам независимость, не Совет по Опеке, а Комитет 24-х, избранный Генеральной Ассамблеей, играет основную роль в борьбе за деколонизацию и осуществление на деле основных требований этой Декларации.

К основным органам ООН относится также Международный Суд, который учрежден при ООН и Статут которого был принят одновременно с Уставом ООН.

В ст. 1 Статута говорится, что Международный Суд является главным судебным органом Объединенных Наций и действует в соответствии с постановлениями его Статута. Статья 2 говорит о том, что «Суд состоит из коллегии независимых судей, избранных, вне зависимости от их гражданства, из числа лиц высоких моральных качеств, удовлетворяющих требованиям, предъявляемым в их странах для назначения на высшие судебные должности, или являющихся юристами с признанным авторитетом в области международного права». Международный Суд состоит из 15 членов, причем в его составе не может быть двух граждан одного и того же государства.

Одним из важнейших положений Статута Международного Суда (это положение о Суде после известной дипломатической борьбы СССР было принято и занесено в Статут Международного Суда) является то, что ни одно дело в этом Суде не может рассматриваться без согласия государства, которого оно касается. Этот пункт был проведен при учреждении Международного Суда не случайно. Как бы независимы ни были судьи, Международный Суд, в котором в большинстве своем участвуют судьи от капиталистических государств, не может быть справедливым и объективным судом по отношению к делу, касающемуся социалистического государства. Поэтому СССР добился принятия такого пункта.

Участие Советского Союза в Международном Суде преследует цели поддержания всеобщего мира, общепризнанных принципов международного права, а также содействия укреплению некоторых международно-правовых позиций, в частности, при обсуждении ряда международных вопросов; советские судьи могут высказать свою точку зрения в этом Суде и поддержать прогрессивные положения юристов других стран, которые участвуют в Международном Суде. Это создает почву для влияния советской правовой науки на международно-правовую науку и международно-правовую практику.

Секретариат ООН является также одним из главных органов ООН. Генеральный секретарь ООН, назначаемый Генеральной Ассамблеей по рекомендации Совета Безопасности, является главным административным должностным лицом Организации. Он действует в этом качестве на заседаниях Генеральной Ассамблеи, Совета Безопасности и других органов ООН. Персонал Секретариата назначается Генеральным сек-

ретарем. Согласно Уставу ООН, подбор этого персонала должен происходить на справедливой географической основе. Однако, вопреки требованиям Устава вследствие господствующего положения в Секретариате ООН западных держав во главе с США, в составе сотрудников Секретариата все время преобладают работники из западных капиталистических государств, а граждане социалистических стран и развивающихся государств Азии и Африки занимают не соответствующее их числу и значению место. Вследствие этого во всей работе Секретариата длительное время преобладало прозападное влияние. Лишь в последние годы после избрания Генеральным секретарем ООН представителя нейтралистского государства Бирмы — У Тана, а затем представителя Австрии Курта Вальдхайма сделаны некоторые шаги для исправления этого ненормального положения.

Наряду с рассмотренными выше главными органами Организации Объединенных Наций, охватывающими страны независимо от географических районов, в которых расположены эти страны, при ООН имеются еще постоянные органы регионального характера, ведающие социально-экономическими вопросами определенных географических районов. К таким органам относятся: Экономическая комиссия для Европы с центром в Женеве; Экономическая комиссия для стран Азии и Тихого океана с центром в Бангкоке; Экономическая комиссия для стран Латинской Америки с центром в Сантьяго; Экономическая комиссия для стран Африки с центром в Аддис-Абебе. Эти региональные организации являются постоянно действующими и имеют постоянный аппарат. Во всех этих организациях (кроме Комиссии для стран Латинской Америки) Советский Союз имеет своих постоянных представителей. Заместителем исполнительного секретаря Экономической комиссии для Европы является советский представитель.

Постоянные представительства при ООН

При штаб-квартире ООН в Нью-Йорке имеются постоянные дипломатические представительства от всех государств — членов Организации. В каждом представительстве имеется представитель, который уполномочивается правительством своей страны постоянно участвовать в работе органов ООН. Советский Союз также имеет свое представительство и своего постоянного

представителя. При назначении представителя ему выдаются полномочия, которые представляются Генеральному секретарю ООН. Генеральный секретарь проверяет эти полномочия, насколько они соответствуют требованиям Устава и внутреннего распорядка в органах ООН, и доводит до всеобщего сведения о том, что полномочия такого-то представителя признаны правильными. С этого дня он может выступать как представитель государства во всех органах ООН, в том числе и в Совете Безопасности.

Основное содержание деятельности и задача советского представителя в органах ООН прежде всего заключается в том, чтобы следить за соблюдением положений Устава во всей деятельности Организации. Представитель СССР, как и другие, постоянно в курсе международных событий, внимательно следит за информацией, поступающей в органы ООН, за всеми событиями, особенно могущими привести к нарушению мира и безопасности в том или другом районе, и подготавливает соответствующие предложения для Советского правительства, с тем чтобы по получении указаний выступать в органах ООН и Совете Безопасности с соответствующими предложениями.

Представительство СССР, как и других стран, повседневно связано с Секретариатом ООН, активно участвует в заседаниях главных органов ООН, в различных комиссиях, создаваемых этими органами, и оказывает влияние на решение обсуждаемых вопросов. Представительство СССР поддерживает постоянный контакт с представительствами других государств — членов ООН, распространяет правдивую информацию о политике СССР, его хозяйственных и культурных достижениях.

За время существования ООН возникали моменты, когда от позиции Советского правительства зависело решение крупных международных проблем, в том числе проблем, относящихся к Совету Безопасности. Например, в напряженный период, когда началась корейская война, временное отсутствие советского представителя в Совете Безопасности (он покинул Совет Безопасности в знак протеста против непризнания полномочий Правительства КНР в Совете Безопасности и во всех органах ООН) позволило агрессивным государствам принять в Совете Безопасности незаконные решения, которые были использованы ими как «легальная база» для агрессивных дейст-

вий США и других стран, участвовавших на стороне США, против Северной Кореи.

Опыт последних десятилетий особенно наглядно показал, насколько велико значение участия СССР в Совете Безопасности. Так, во время событий в Египте (в 1956 г.) внесение Советским Союзом на рассмотрение Советом Безопасности вопроса о прекращении агрессии поставило в очень трудное положение основных ее участников и США, которые стали противодействовать рассмотрению этого вопроса в Совете Безопасности. США даже не решились обсуждать этот вопрос в Совете Безопасности и приняли меры к тому, чтобы снять его с повестки дня, ибо при обсуждении вопроса, по существу, позиция США, если бы они попытались противодействовать внесенным Советским Союзом предложениям, была бы чрезвычайно невыгодной, не говоря уже о подрыве морального престижа Англии и Франции, осуждаемых за их агрессию против Египта. Подавляющее большинство государств мира было явно против агрессии, и любое уклонение США от осуждения ее разоблачило бы весь агрессивный курс их политики.

Вот почему США уклонились от созыва Совета Безопасности, но вынуждены были голосовать в Генеральной Ассамблее против агрессии своих союзников — Англии, Франции и Израиля. Вместе с тем США руководствовались в этом голосовании и тем, что осуждение Англии и Франции, ослабление их роли и значения на Ближнем и Среднем Востоке облегчат самим США занять их место в этом районе, что было затем наглядно продемонстрировано провозглашением так называемой «доктрины Даллеса — Эйзенхауэра» и прямым вмешательством США во внутренние дела Иордании и других арабских стран.

В течение 1960—1963 годов в Совете Безопасности и в Генеральной Ассамблее неоднократно обсуждались вопросы, связанные с попытками колониальных держав поставить под свой контроль Республику Конго (Леопольдвиль), получившую в 1960 году независимость. Активные действия Советского Союза, других социалистических стран и афро-азиатских государств помогли разоблачить перед всем миром происки колониальных держав, приковать внимание мировой общественности и самих африканских государств к вопиющим нарушениям основных требований Устава ООН со стороны колониальных держав, к незаконному использованию ими всего аппа-

рата ООН для поддержки их колонизаторской политики. Все это затруднило осуществление планов колонизаторов, хотя и не смогло предотвратить таких позорных их действий, как убийство выдающегося национального лидера Конго Патриса Лумумбы и ареста его последователя Гизенги.

Когда Индия в 1961 году освободила принадлежащую ей территорию Гоа от португальского господства, представители США, Англии и Франции попытались защитить португальских колонизаторов и осудить индийский народ, внося с этой целью соответствующую резолюцию в Совет Безопасности, но вето советского представителя в Совете предотвратило принятие этой резолюции и поддержало борьбу всех народов за ликвидацию колониализма.

В апреле 1961 года, когда оснащенные и подготовленные США банды кубинских эмигрантов попытались высадиться на Кубе и создали угрозу независимости Республики Куба, советские представители в Совете Безопасности и на Генеральной Ассамблее ООН решительно выступили в защиту кубинского народа, чем содействовали разоблачению этих агрессивных действий, осуждению их международной общественностью и провалу этой авантюры.

В октябре 1962 года во время карибского кризиса, когда объявленная правительством США в нарушение нормы международного права блокада Кубы и концентрация ими крупных вооруженных сил в Карибском бассейне поставили мир на грань ядерной катастрофы, Советский Союз через своего представителя в Совете Безопасности, при поддержке других стран, заинтересованных в мире и международной безопасности, принял энергичные меры к разоблачению этой агрессивной политики и сделал реальные шаги к мирному урегулированию этого острого международного кризиса, к ликвидации угрозы нападения на Кубу.

Во время острых кризисных периодов израильской агрессии на Ближнем Востоке в 1967 и 1973 годах активная борьба советских представителей за прекращение агрессии, поддержанная арабскими и другими государствами, заинтересованными в сохранении мира, содействовала принятию Советом Безопасности и Генеральной Ассамблеей ООН решений, обеспечивших прекращение военных действий и определивших условия мирного уре-

гулирования в этом районе путем вывода израильских войск со всех оккупированных арабских территорий и гарантирования законных прав арабского народа Палестины.

Последовательная миролюбивая линия советских представителей в Совете Безопасности неизменно способствовала ликвидации напряженности в различных районах мира и предотвращала расширение очагов военных столкновений, переводу конфликтных ситуаций в русло переговоров в целях кардинального мирного урегулирования. Так было и во время кипрского кризиса, когда в 1972 году была предпринята попытка ликвидации независимого существования Республики Кипр путем раздела его между Грецией и Турцией.

Вместе с тем Советский Союз, проводя последовательно политику мира и международного сотрудничества в ООН, неоднократно вносил конкретные предложения на сессиях Генеральной Ассамблеи, направленные на решение в этом духе крупных вопросов международных отношений, добиваясь при поддержке других миролюбивых государств принятия положительных решений.

В деятельности Генеральной Ассамблеи, как и во всей истории Организации Объединенных Наций, имеют особое значение XIV и XV сессии. Этим сессиям суждено было совершить серьезный поворот в деятельности ООН в сторону правильного подхода к решению важнейших международных вопросов современности: постановка вопроса о всеобщем и полном разоружении и о полной ликвидации колониальной системы. Инициатором новой постановки обоих этих вопросов был Советский Союз. В итоге успешной дипломатической деятельности советской делегации, делегаций других социалистических стран Генеральная Ассамблея ООН приняла важные резолюции о всеобщем и полном разоружении и историческую Декларацию о предоставлении независимости колониальным странам и народам. Со времени этих двух сессий были достигнуты известные практические результаты в решении этих проблем, причем результаты именно в том направлении, какое им дали благодаря усилиям СССР и других миролюбивых государств XIV и XV сессии Генеральной Ассамблеи ООН. Говоря об известном повороте в истории проблемы разоружения и ликвидации колониализма, начатом указанными двумя сессиями, надо иметь в виду, что этот поворот обусловлен не только искусством

дипломатии Советского Союза и других миролюбивых государств, но прежде всего общим изменением соотношения сил в мире в пользу миролюбивой и свободолобной политики социализма и национально-освободительного движения.

На XX—XXV сессиях Генеральной Ассамблеи ООН по инициативе СССР и при его активном участии были приняты Декларация о невмешательстве во внутренние дела по любым причинам, резолюция о разработке определения агрессии, а затем, на XXIX сессии Генеральной Ассамблеи, были приняты и само определение агрессии, Декларация об укреплении международной безопасности, которая содержала призыв ко всем государствам строго соблюдать все положения Устава ООН: воздерживаться от угрозы или использования силы против территориальной неприкосновенности и политической независимости любого государства; не допускать любых насильственных действий с целью подавления освободительных движений народов, борющихся за освобождение от колониальной зависимости; содействовать скорейшему достижению соглашения о всеобщем и полном разоружении; а также способствовать ликвидации экономического разрыва между развитыми и развивающимися странами.

XXV юбилейная сессия Генеральной Ассамблеи ООН приняла при активной поддержке СССР и других социалистических стран Декларацию о принципах международного мира, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом ООН, в которой были закреплены принципы мирного сосуществования государств с различным общественным строем.

На сессиях Генеральной Ассамблеи ООН, проходивших в 70-х годах (XXVI—XXX), в соответствии с Программой мира, принятой XXIV съездом КПСС, Советский Союз выдвинул ряд предложений, направленных на достижение целей этой Программы, которые были поддержаны социалистическими и другими миролюбивыми государствами.

По инициативе СССР Генеральная Ассамблея приняла на XXVI сессии резолюцию о созыве Всемирной конференции по разоружению и о создании комитета по подготовке к созыву такой конференции. Эта же сессия одобрила согласованный проект конвенции о запрещении разработки, производства и накопления запасов бактерио-

логического (биологического) и токсинного оружия и об их уничтожении.

На XXVII сессии в 1972 году по предложению СССР была принята почти единогласно резолюция «О неприменении силы в международных отношениях и запрещении навечно применения ядерного оружия».

На XXVIII сессии Генеральной Ассамблеи ООН (1973 г.) в результате успешного осуществления политики разрядки международной напряженности, проводимой Советским Союзом и другими социалистическими странами, было покончено с попытками изоляции и непризнания ГДР как независимого социалистического государства на немецкой земле, и ГДР, как и ФРГ, была принята в число членов ООН на основах суверенного равенства. Внесенный СССР проект предложения о сокращении военных бюджетов, в первую очередь крупных государств, был принят при поддержке большинства государств.

Внесенный Советским Союзом на XXIX сессии проект конвенции о запрещении воздействия на природную среду и климат в военных и иных целях, несовместимых с интересами обеспечения международной безопасности, благосостояния и здоровья людей, был передан для окончательной разработки Комитету по разоружению.

На XXX сессии Генеральной Ассамблеи ООН в 1975 году по предложению Советского Союза подавляющим большинством было принято важное решение о запрещении разработки и производства новых видов оружия массового уничтожения с поручением Комитету по разоружению приступить как можно скорее к согласованию текста соглашения на этот счет. На этой же сессии была одобрена другая важная инициатива СССР — о заключении договора о полном и всеобщем запрещении испытаний ядерного оружия, которая имела широкую поддержку на Ассамблее (за резолюцию по этому вопросу голосовали представители более 100 стран мира). Принятие этих решений свидетельствовало о твердой решимости огромного большинства государств — членов ООН сделать новые конкретные шаги на пути к разоружению. «Для Советского Союза, — говорил на сессии министр иностранных дел СССР А. А. Громыко, — борьба за разоружение всегда была и останется впредь неотъемлемой частью его внешнеполитического курса».

Таким образом, Советский Союз своим активным уча-

ствием в деятельности ООН способствует позитивному развитию ее в интересах мира и международного сотрудничества.

Помимо непосредственной дипломатической деятельности, связанной с работой в органах ООН, представительство СССР при ООН ведет систематическую работу, имеющую важное значение, с представителями других стран. В условиях ООН эта работа является в известной мере более благоприятной, чем в условиях посольств. Во-первых, потому, что в Нью-Йорке имеется более полное представительство стран мира (более 140 стран). Поэтому с теми странами, представителей которых нет в Москве, можно поддерживать связь в Нью-Йорке. Во-вторых, представительства в ООН не связаны теми условиями, которые характерны для посольств.

Дипломатическое посольство той или другой страны ограничено определенными рамками, а представительство при ООН является более широким по своим возможностям, ибо в круг его ведения могут входить любые вопросы. Нет ни одного вопроса, который нельзя было бы начать обсуждать через представительство в ООН с представителем другой страны.

Советские представители в ООН, в ее главных и региональных органах, в ее различных комитетах и подкомитетах проводят политику, направленную на укрепление мира и безопасности в различных районах земного шара, на развитие подлинного международного сотрудничества с целью укрепления основных принципов этой международной Организации, сформулированных в ее Уставе, направленных на поддержание мира, развитие международного сотрудничества на основе уважения равноправия и самоопределения народов.

Некоторые специализированные учреждения ООН и участие в них СССР	В современных международных отношениях определенную роль играют специализированные учреждения, некоторые из них возникли задолго до создания ООН и даже Лиги наций.

Они создавались в таких областях, где без международного сотрудничества невозможно организовать многие отрасли хозяйства, например международная связь — телеграф, радио, телефон, почтовая связь и т. д. Без международного сотрудничества невозможно нормальное функционирование всех видов связи. Почтовая связь проходит через все страны мира, поэтому необходимы какие-то об-

щие правила для прохождения почты, необходимо международное сотрудничество на общих принципах, которые приняты большинством стран мира. Такое сотрудничество и было достигнуто еще в прошлом веке, в 1875 году, когда был учрежден Всемирный почтовый союз (ВПС) и принята международная конвенция относительно функционирования почты; эта конвенция действует до настоящего времени. Всемирный почтовый союз — одна из старейших специализированных международных организаций.

Другой, также довольно старой международной организацией является Международный союз электросвязи (МСЭ)²⁰. В компетенцию этой организации входят вопросы радиосвязи, телеграфной, телефонной связи и т. д. ООН поддерживает связь также с Международной организацией гражданской авиации (ИКАО), Всемирной метеорологической организацией (ВМО) и значительным числом других организаций. Между ними и ООН существуют договорные отношения. Эти организации участвуют в некоторых мероприятиях ООН и принимают основные положения Устава ООН. Они участвуют через своих представителей в различных совещаниях, особенно совещаниях Экономического и Социального Совета, могут иногда принимать участие в обсуждении вопросов, затрагивающих их компетенцию, но не имеют права голоса (см. ст. 70 Устава ООН). Все эти организации носят, согласно Уставу ООН, название «специализированные учреждения».

В ст. 57 Устава ООН говорится, что различные специализированные учреждения, созданные межправительственными соглашениями и облеченные широкой международной ответственностью в области экономической, социальной, культуры, образования, здравоохранения и других подобных областях, могут установить связь с Организацией Объединенных Наций в соответствии с положениями ст. 63 Устава.

Статья же 63 Устава говорит о том, что Экономический и Социальный Совет уполномочивается вступать с

²⁰ Международный союз электросвязи образован в 1932 году на основе Мадридской конвенции, объединившей Международный телеграфный союз (учрежден в 1865 г. в Париже) и Международный радиотелеграфный союз (учрежден в 1906 г. в Берлине).

любым из таких учреждений в соглашения, определяющие условия, на которых соответствующие учреждения будут поставлены в связь с Организацией. Такие соглашения подлежат утверждению Генеральной Ассамблеей ООН. При этом Совет уполномочивается «согласовывать деятельность специализированных учреждений посредством консультаций с ними и рекомендаций таким учреждениям и посредством рекомендаций Генеральной Ассамблее и Членам Организации».

Таким образом, эти учреждения вступают в соглашение с ООН, а Экономический и Социальный Совет уполномочивается вести соответствующие переговоры, привлекать их к рассмотрению ряда вопросов и с учетом их рекомендаций принимать собственные решения. Соглашения, заключенные с этими организациями, подлежат утверждению Генеральной Ассамблеей.

Из других специализированных учреждений, которые в большинстве своем установили контакт с ООН, заключили соответствующие соглашения с ООН, можно выделить четыре крупнейшие организации, имеющие особо важное значение. Это — Организация Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры (ЮНЕСКО) с центром в Париже; Международная организация труда (МОТ) с центром в Женеве; Всемирная организация здравоохранения (ВОЗ) с центром в Женеве и Международное агентство по атомной энергии (МАГАТЭ) с центром в Вене.

ЮНЕСКО — организация идеологического порядка, организация международного культурного сотрудничества. В организационном отношении она не имеет большого аппарата для осуществления широкого воздействия, тем не менее известные возможности в смысле оказания влияния на ход развития культурной жизни она имеет, особенно в экономически слаборазвитых странах. Эти страны не имеют возможностей выделять достаточные средства для развития культуры и просвещения, и ЮНЕСКО, в чьем распоряжении находятся довольно крупные средства, играет весьма значительную роль в деле культурного влияния на эти страны, а это имеет немаловажное значение. Крупные капиталистические державы, в особенности США, пытаются через ЮНЕСКО оказывать свое идеологическое воздействие на развитие просвещения и культуры в различных странах мира, предавая нередко забвению основные цели этой организации как ор-

ганизации всестороннего сотрудничества в области образования, науки и культуры.

Советский Союз принимает активное участие в работе ЮНЕСКО, добивается действительного международного сотрудничества в области просвещения, науки и культуры различных государств на равноправной основе. В этой связи задача распространения опыта и достижений передовой советской культуры в различных странах и обмен культурными ценностями между различными государствами являются важной задачей, за осуществление которой борются советские представители в этой организации ЮНЕСКО имеет ряд изданий, организует выставки, конференции по различным вопросам, открывает культурные центры в различных странах. Все это делается на средства ЮНЕСКО, которые складываются из взносов всех стран-участниц, а их более 130 Идеологическая направленность и содержание мероприятий ЮНЕСКО зависят прежде всего от того, как будет осуществляться международное сотрудничество в этой области, кто представлен в аппарате этой организации. Вот почему участие в нем представителей социалистических стран и развивающихся государств Азии, Африки и Латинской Америки является очень важным и оказывает благотворное влияние на развитие международного сотрудничества в области просвещения и науки и на мировую культуру в целом.

Другим крупным специализированным учреждением ООН является Международная организация труда. МОТ была учреждена в 1919 году при Лиге наций на основании Версальского мирного договора. После второй мировой войны в ее организационной структуре произошли некоторые изменения. В МОТ каждую страну представляет не один, как обычно, а три представителя. Один из них является делегатом от имени правительства, другой представляет профсоюзы и третий — владельцев предприятий. После длительной борьбы удалось отстоять права представителей советских предприятий, и теперь советские представители участвуют во всех трех секциях этой организации.

Существует так называемый административный совет МОТ, где имеется советский представитель. Административный совет — это постоянно действующий, периодически собирающийся орган. Кроме того, собираются конференции МОТ с участием всех трех представителей от каждой страны. На ней обсуждаются социально-бытовые,

профессиональные, производственные вопросы, вырабатываются конвенции по вопросам безопасности и охраны труда, заработной платы, социального обеспечения и т. д. Это все важные социально-политические вопросы, которым представители социалистических государств в МОТ придают большое значение. Защищая на конференциях МОТ свои позиции, представители социалистических стран почти всегда выступают на стороне представителей группы стран, которая предлагает при решении того или иного вопроса наиболее радикальные меры. Это имеет немаловажное значение, особенно для стран Азии, Африки и Латинской Америки.

Всемирная организация здравоохранения — крупная международная организация гуманитарного характера. Она осуществляет ряд мероприятий по ликвидации эпидемических заболеваний, помощи странам в развитии сети здравоохранения, в подготовке медицинских кадров, в снабжении медикаментами и т. п. Советский Союз делится своим богатым опытом в постановке массового здравоохранения, проводит различные семинары для подготовки и переподготовки медицинских кадров зарубежных стран.

В результате международной конференции, проходившей в штаб-квартире ООН в Нью-Йорке с 20 сентября по 26 октября 1956 г., был выработан устав новой международной организации, имеющей важное значение, — Международного агентства по атомной энергии. Устав Агентства подписало 81 государство. На первой конференции в Вене (октябрь 1957 г.) приняло участие 57 государств — членов Агентства. В течение 1957 года этот Устав был ратифицирован крупнейшими государствами и вступил, таким образом, в силу. Агентство учреждено в целях всестороннего содействия мирному использованию атомной энергии. В этих целях Агентство должно содействовать соответствующей научно-исследовательской работе и практическому применению атомной энергии в мирных целях, способствовать обмену научной и технической информацией в этой области, поощрять обмен научными работниками и специалистами и т. п.

В связи с заключением 1 июля 1968 г. международного Договора о нераспространении ядерного оружия Агентство взяло на себя обязательство заключать с государствами, подписавшими Договор, соглашения, в которых

содержались бы гарантии возможности проверки выполнения обязательств государств, принятых в соответствии с Договором, с тем «чтобы не допустить переключения ядерной энергии с мирного применения на ядерное оружие или другие ядерные устройства» (ст. III. I Договора). В соответствии с этим обязательством Агентство заключило большое число таких соглашений с государствами — участниками Договора и является сейчас основной международной организацией, которая обеспечивает контроль за соблюдением ими своих обязательств по нераспространению ядерного оружия при производстве ядерной энергии в мирных целях.

Всю свою работу Агентство строит в соответствии с целями и принципами ООН и представляет Генеральной Ассамблее и, когда это требуется, Совету Безопасности свои ежегодные доклады.

Советский Союз явился одним из учредителей этого Агентства и входит в Совет управляющих Агентством

Центр Агентства находится в Вене, и при нем имеется представительство СССР, в основу деятельности которого положены те же принципы, на которых строится работа других специализированных учреждений ООН

Таковы некоторые важные международные специализированные учреждения и организации, в которых СССР принимает то или иное участие в порядке постоянного представительства.

§ 1. Место и значение международных совещаний, встреч и конференций

Понятие и виды совещаний и конференций

История международных конференций уходит в далекое прошлое. Первоначально, вплоть до второй половины XIX века, среди международных конференций различали конгрессы и конференции. Конгрессами именовались обычно такие международные конференции, в которых участвовали главы государств и правительств и которые преследовали заключение мирных договоров: таковы, например, Венский конгресс 1815 года, Аахенский конгресс 1818 года, Парижский конгресс 1856 года. Однако уже с конца прошлого века и особенно с начала XX века термин «конгресс» совсем выходит из употребления, и в практику межгосударственных совещаний все чаще внедряются названия «международная конференция» и «международное совещание»: Версальская конференция 1919 года, Конференция трех великих держав в период второй мировой войны, Парижская мирная конференция, Женевское совещание глав правительств четырех держав 1955 года, Совещание по безопасности и сотрудничеству в Европе 1972—1975 годов и др.

Термин «конгресс» чаще всего употребляется в отношении международных совещаний и встреч либо общественных организаций, либо специалистов и научных деятелей — Конгресс миролюбивых сил, Всемирный конгресс профсоюзов, Международный конгресс хирургов и т. п.

В практике международных конференций социалистических государств принято, как правило, название «совещание». Таковы совещания руководителей партий и глав правительств государств — членов Совета Экономической

Взаимопомощи; совещания Политического Консультативного Комитета Организации Варшавского Договора, совещания представителей коммунистических и рабочих партий социалистических стран. Созыв совещаний прочно вошел в практику международного коммунистического движения. Достаточно напомнить о Совещаниях коммунистических и рабочих партий в 1960 и в 1969 годах, о совещаниях коммунистических и рабочих партий Европы, Латинской Америки, Ближнего Востока и др.

Международные конференции и международные совещания, разумеется, созываются не только на самом высоком уровне — глав государств и правительств. Международные конференции и совещания находят самое широкое распространение на самых различных уровнях.

Среди современных международных совещаний, конференций, заседаний необходимо четко различать два основных вида. международные конференции, являющиеся сессионным органом международных организаций, и международные конференции, имеющие самостоятельное значение и созываемые по данному конкретному вопросу или вопросам. Первый вид международных конференций обычно носит специальные названия: Генеральная Ассамблея ООН, Совет Экономической Взаимопомощи, Экономический и Социальный Совет ООН и т. п. Такие совещания работают сессионно — на очередных и внеочередных сессиях. При этом в практике таких международных совещаний само понятие «совещание» нередко приобретает значение очередной сессии данного органа. Таковы, например, очередные совещания Политического Консультативного Комитета Организации Варшавского Договора.

Однако в практике ряда международных специализированных организаций, создание которых во времени уходит к началу XX или даже к концу прошлого века, сохранилось название «конференция» как сессионного представительного органа этих международных организаций.

По предметному содержанию работы и целям созыва международные конференции и совещания могут подразделяться на политические международные конференции и совещания и на международные конференции и совещания по специальным вопросам. В зависимости от предметного содержания работы международных конференций и совещаний государства определяют и вид представительства на них.

За последний период международные встречи и конференции стали особенно частыми. Это в значительной мере объясняется стремлением народов и миролюбивых государств к смягчению напряженности в международных отношениях. Особо важное значение СССР придает встречам и совещаниям на высшем государственном и партийном уровнях, то есть встречам глав правительств и государств, руководителей партий, или, как их стали именовать, встречам в верхах. Сочетание в одном лице партийного и государственного руководства страны становится теперь обычной практикой переговоров и совещаний на высшем уровне. Советское правительство не раз высказывалось в том смысле, что именно такие встречи могут привести к серьезному повороту в международных отношениях, ибо главы правительств и государств, высшие партийные руководители обладают необходимыми полномочиями и авторитетом для принятия решений крупного международного значения. Разумеется, успех таких встреч зависит прежде всего от взаимного стремления участников встречи к разрешению спорных вопросов и подготовительной работы к ним.

Каждая международная встреча или конференция представляет собой важный этап в развитии международных отношений и развитии отношений между отдельными странами. Такая встреча подготавливается заранее, ибо не получить никакого результата от встречи или закончить встречу полным провалом только вследствие ее неподготовленности отнюдь не является свидетельством искусства дипломатии. Однако не всегда стремление Советского Союза к такого рода встречам находило ответное стремление его партнеров. Между тем развитие международных отношений и всей международной обстановки в 60—70-х годах поставило со всей остротой вопрос об отказе от политики «холодной войны» и конфронтации и о переходе к политике смягчения международной напряженности и переговоров, которые привели бы к перелому в отношениях между государствами в интересах прочного мира и международного сотрудничества. Важнейшую роль в достижении такого перелома сыграли встречи и переговоры на высшем уровне, которые стали новым эффективным средством социалистической дипломатии.

§ 2. Внешнеполитические переговоры и дипломатия на высшем уровне

В результате активной внешнеполитической деятельности СССР и других социалистических стран, направленной на разрядку международной напряженности и установление доверия между государствами, особенно после XX съезда КПСС, давшего директиву «неуклонно проводить ленинскую политику мирного сосуществования различных государств независимо от их социального строя» с целью «превращения достигнутого смягчения международной напряженности в прочный мир», общая обстановка в мире постепенно начала меняться к лучшему. В основе этого улучшения лежало изменение в соотношении сил на международной арене в пользу сил мира и социализма вследствие неуклонного роста экономического, политического и оборонного могущества Советского Союза и других стран социалистического содружества и ослабления сил империализма в результате распада колониальной системы и роста экономических и политических противоречий в системе капитализма.

В 1957 году на XII сессии Генеральной Ассамблеи ООН на основе предложенной Советским правительством Декларации о мирном сосуществовании было принято решение положить в основу отношений между государствами, независимо от общественной системы, принципы ненападения, взаимного уважения суверенитета, равенства и территориальной неприкосновенности, невмешательства во внутренние дела друг друга.

21 декабря 1957 г. Верховный Совет СССР в специальном постановлении обратился с призывом к парламентам и правительствам всех стран принять необходимые меры к предотвращению войны. 8 января 1958 г. Советское правительство обратилось к правительствам стран НАТО и всем государствам — членам ООН с предложением созвать совместное совещание руководителей государств — членов НАТО и Варшавского Договора, а также государств, не входящих в военно-политические группировки (таких как Индия, Афганистан, Югославия, Австрия, Швеция и др.), для обсуждения мер, направленных на ослабление международной напряженности. Хотя этот призыв встретил широкое одобрение общественных и парламентских кругов в различных странах мира, он

не нашел положительного отклика со стороны правительств стран — членов НАТО.

В 1959 году во время встречи главы Советского правительства с Президентом США Эйзенхауэром было достигнуто соглашение о проведении в 1960 году встречи глав правительств четырех великих держав — СССР, США, Англии и Франции. Однако после вторжения в воздушное пространство СССР 1 мая 1960 г. американского разведывательного самолета, сбитого советской ракетой, и заявления Президента Эйзенхауэра, что подобные полеты представляют собой «национальную политику США» и будут продолжаться, намеченная встреча на высшем уровне не смогла состояться.

Советское правительство проявило ряд важных инициатив в целях смягчения международной напряженности и урегулирования нерешенных вопросов, отягощавших отношения между великими державами и государствами различных районов мира. Так, в конце 1959 года Советское правительство внесло на рассмотрение XIV сессии Генеральной Ассамблеи ООН программу всеобщего и полного разоружения под строгим международным контролем, а также возглавило борьбу за прекращение испытаний ядерного оружия в атмосфере, в космическом пространстве и под водой. Эта борьба завершилась подписанием 5 августа 1963 г. Договора о запрещении испытаний ядерного оружия в указанных трех средах.

На XV сессии Генеральной Ассамблеи ООН в 1960 году СССР внес проект исторической декларации об освобождении колониальных стран и народов, на основе которой была выработана декларация, ставшая важнейшим документом ООН, объединившим страны и народы на борьбу за полную ликвидацию позорной колониальной системы.

После преодоления благодаря твердой и в то же время конструктивной позиции Советского Союза острого карибского кризиса в 1962 году, когда в результате агрессивных действий США против Республики Куба возникла угроза мирового термоядерного конфликта, начались поиски взаимоприемлемых решений спорных международных проблем и нормализации отношений между крупнейшими государствами мира. Последовательная политика Советского Союза, направленная на разрядку и смягчение международной напряженности, на ликвидацию «холодной войны» и устранение опасности мирово-

го термоядерного конфликта, стала встречать понимание у некоторых крупных государственных деятелей Запада, которые более реалистично начали оценивать изменения международной обстановки и соотношения сил на мировой арене.

Встречи и переговоры на высшем уровне руководителей СССР и крупнейших стран Запада — Франции, Англии, США и ФРГ явились поворотным пунктом в развитии международных отношений и двусторонних отношений Советского Союза с этими великими державами.

Огромное значение и выдающаяся роль переговоров на высшем уровне не ограничиваются коренным улучшением отношений между СССР и капиталистическими странами, а также решением ряда общих проблем международных отношений.

В 70-х годах эти переговоры затронули и сферу отношений СССР с рядом развивающихся и нейтральных стран, что сыграло свою положительную роль в улучшении всей международной обстановки. На основе решений XXIV съезда КПСС и Программы мира, выдвинутой съездом, происходили переговоры на высшем уровне, которые привели в ряде стран к заключению важных договоров и соглашений, укрепляющих мир и сотрудничество на основе принципов мирного сосуществования.

Так, в августе 1971 года между СССР и Индией был заключен Договор о мире, дружбе и сотрудничестве сроком на 20 лет, в котором были подтверждены принципы мирного сосуществования и стремление к сохранению мира в Азии и во всем мире. Визит Л. И. Брежнева в Индию в 1973 году закрепил узы дружбы и сотрудничества с этой великой страной Азии. Официальный визит премьер-министра Индии Индиры Ганди в июне 1976 года в Москву и советско-индийские переговоры на высшем уровне знаменовали собой дальнейшее развитие советско-индийских отношений и крупный вклад в укрепление мира и сотрудничества на основе принципов мирного сосуществования. В марте 1973 года Председатель Совета Министров СССР А. Н. Косыгин посетил с дружественным визитом Иран, а в мае 1973 года Председатель Президиума Верховного Совета СССР Н. В. Подгорный нанес дружественный визит в Афганистан. Эти визиты и переговоры на высшем уровне способствовали дальнейшему укреплению дружественных отношений СССР с его ближайшими соседями.

В декабре 1971 года А. Н. Косыгин совершил визит в Данию и Норвегию, а в июле 1973 года посетил Австрию, что способствовало углублению сотрудничества и взаимопонимания СССР с этими странами Европы.

В апреле 1972 года в результате переговоров, проведенных на высшем уровне А. Н. Косыгиным в Багдаде, был подписан Договор о дружбе и сотрудничестве между СССР и Иракской Республикой, который был призван укрепить сотрудничество социалистических стран с передовыми арабскими государствами в интересах достижения прочного и справедливого мира на Ближнем Востоке.

В 1974 году состоялись переговоры Н. В. Подгорного с Президентом Республики Сомали Барре, в результате которых был заключен Договор о дружбе и сотрудничестве с этой африканской страной.

Визит в СССР Президента Сирии Ф. Асада в 1974 году и его переговоры с Л. И. Брежневым в Москве подчеркнули общность подхода обеих стран к важнейшим проблемам современности и укрепление советско-сирийской дружбы и сотрудничества в интересах всеобщего мира.

Визит А. Н. Косыгина в Алжир и Ливию в 1975 году и переговоры на высшем уровне имели также важное значение в деле укрепления дружественных отношений СССР с этими арабскими странами и в интересах всеобщего мира.

Проведенные в мае—июне 1976 года официальные дружественные визиты А. Н. Косыгина в Ирак и Сирию служили дальнейшему укреплению дружбы и сотрудничества СССР с этими государствами и содействовали укреплению их позиций в борьбе против империализма, за социализм, за социальный и экономический прогресс их народов.

Вся практика переговоров на высшем уровне свидетельствует о важном их значении в современной международной обстановке. Ведь международные вопросы занимают сейчас все большее место в политической жизни всех стран и удельный вес внешнеполитических проблем возрастает в жизни народов, которые заинтересованы в радикальном улучшении международной обстановки и в коренной перестройке международных отношений на принципах мирного сосуществования. Эти принципы становятся главными принципами внешней политики госу-

дарств различных социальных систем. Если напомнить, что в настоящее время на земном шаре ежегодно проводится примерно 4 тыс. международных конференций, в которых в общей сложности принимают участие до 3 млн. человек из более чем 100 стран, то станет очевидным, что в сферу мировой политики сейчас вовлечены миллионы людей и демократизация международных отношений, начавшаяся после Великой Октябрьской социалистической революции, является сейчас столь важным фактором, что с ним вынуждены считаться правительства всех стран. Вот почему проведение переговоров на высшем уровне, которым неизбежно придается широкая гласность и за которыми следят во всем мире, становится серьезным рычагом воздействия на мировое общественное мнение и служит полезную службу в распространении прогрессивных идей в мировой политике, препятствуя в то же время искажению истинных намерений Советского Союза и других социалистических стран в их миролюбивой внешней политике.

Опыт проведения таких переговоров, ставших одним из важнейших и эффективных средств социалистической дипломатии, потребовал соответствующей перестройки повседневной дипломатической работы социалистических государств и новой расстановки дипломатических кадров, способных квалифицированно подготавливать решения по узловым вопросам внешней политики и необходимые материалы для их всестороннего обсуждения при встречах на высшем уровне. Важнейшее значение при этом имеет опыт обсуждения и решения многих коренных проблем внешней политики и координации внешнеполитической деятельности среди руководителей партий и правительств социалистических стран, являющихся ведущей силой в борьбе за прочный мир, международное сотрудничество и коренную перестройку международных отношений.

§ 3. Координация внешнеполитической деятельности стран социалистического содружества

КПСС и Советское государство сотрудничают с другими странами социалистического содружества, исходя из понимания того, что сплочение народов этих государств является важнейшим условием движения вперед в деле укрепления мира и обеспечения благоприятных

условий для социалистического переустройства общества. Осуществление политики социалистического интернационализма обеспечивает правильное сочетание интересов каждого из социалистических государств и общих интересов всей системы социализма, являющейся передовым отрядом в прогрессивном развитии человеческого общества. «Социалистический интернационализм — это высокая ответственность за судьбы социализма не только в своей стране, но и во всем мире. Это — глубокое понимание той исторической роли, которая принадлежит странам социализма в мировом революционном процессе, в деле освободительной антиимпериалистической борьбы народов»¹.

Руководствуясь этими исходными положениями, ЦК КПСС последовательно осуществлял и осуществляет линию на дальнейшее сплочение и развитие мировой системы социализма, проводя координацию как экономической политики социалистических стран, так и внешнеполитической их деятельности, рассматривая эту задачу как центральное направление своей деятельности на мировой арене. В этом свете следует рассматривать такие крупные мероприятия КПСС и братских партий, как встречи и консультации руководителей партий и государств стран Варшавского Договора, проводимые в двустороннем и многостороннем порядке, которые приобрели систематический характер и проводятся регулярно для обсуждения узловых проблем международной политики. Совещания Политического Консультативного Комитета стран Варшавского Договора и документы, принимавшиеся на них, особенно в последнее десятилетие, явились важными событиями в международной жизни и стали оказывать всевозрастающее влияние на развитие международных отношений. Так, например, проведение Совещания ПКК в июле 1966 года в Бухаресте, где была принята Декларация об укреплении мира и безопасности в Европе, явилось, безусловно, важным этапом в борьбе за перестройку отношений между государствами на европейском континенте.

Большое значение приобрели также совещания на высшем уровне и периодическое обсуждение на них принципиальных вопросов экономического сотрудничества и

¹ Л. И. Брежнев Ленинским курсом. Речи и статьи. Т. 2. М., 1970, с. 427.

координации хозяйственных планов в рамках Совета Экономической Взаимопомощи, который стал важным звеном в развитии социалистической кооперации и экономической интеграции государств социалистической системы. Принятие Комплексной программы социалистической экономической интеграции стран — членов СЭВ в 1971 году на XXV сессии Совета Экономической Взаимопомощи с участием глав правительств социалистических стран явилось важным шагом, позволившим полнее использовать преимущества социалистической системы хозяйства и международного разделения труда в интересах укрепления экономического и оборонного могущества, повышения народного благосостояния стран — членов СЭВ.

Регулярные совещания министров иностранных дел стран Варшавского Договора также способствуют укреплению сотрудничества и координации действий социалистических стран на внешнеполитической арене, что имеет важное значение для решения актуальных задач придания разрядке и смягчению напряженности необратимого характера и для перестройки всей системы международных отношений. Регулярными стали встречи руководителей коммунистических и рабочих партий, глав государств и правительств стран социализма на двусторонней основе. На этих встречах и во время взаимных визитов партийных и партийно-правительственных делегаций идет всесторонний обмен мнениями по всем важным актуальным вопросам жизни социалистических стран, совместной деятельности коммунистических и рабочих партий, принципиальным вопросам внешней политики и международного коммунистического движения.

«Неизменной основой согласованной внешней политики социалистических государств, — говорилось в решении Политбюро ЦК КПСС после одной из встреч братских партий социалистических стран, — является органическое сочетание борьбы за мир и международную безопасность с борьбой за свободу и независимость всех народов, их священное право самостоятельно определять свою судьбу. В современных международных условиях по-прежнему необходима бдительность к проискам реакционных сил, пытающихся помешать закреплению позитивных сдвигов на мировой арене. Внешняя политика социалистических государств является принципиальной классовой политикой»².

² «Правда», 4 августа 1973 г.

Сложившаяся в последнее десятилетие практика постоянных контактов, встреч, переговоров на высшем партийном и государственном уровне по внешнеполитическим вопросам, в первую очередь руководителей партий и правительств стран социалистической системы, является, несомненно, новым словом в развитии методов и приемов социалистической дипломатии, серьезным шагом вперед в улучшении политического руководства делом борьбы за упрочение мира и перестройку международных отношений в условиях нового этапа всеобщего кризиса капитализма, укрепления и развития мировой социалистической системы. Совершенствование этой практики, изучение и разработка накопленного опыта в этой области являются важнейшей задачей дипломатической службы стран социалистической системы.

§ 4. Подготовка, организация и проведение международных совещаний и конференций

При подготовке любой международной встречи нужно учитывать, каких результатов можно достичь в итоге такой встречи.

Инициатива созыва или предложение созыва международных конференций и совещаний принадлежит отдельным государствам, группам государств и международным органам, имеющим на это полномочия.

В каждом отдельном государстве правом на предложение созвать международную конференцию или совещание обладают органы внешних сношений — глава государства, глава правительства, министр иностранных дел или дипломатические работники, специально уполномоченные на проявление инициативы созыва своим правительством. Группа государств в коллективном порядке обычно проявляет инициативу в форме предложения, содержащегося в коммюнике совещания представителей данных государств. Так, например, предложение о созыве всемирной конференции по торговле было поддержано государствами — членами Совета-Экономической Взаимопомощи в коммюнике Совещания руководителей коммунистических и рабочих партий и глав правительств стран — членов СЭВ, состоявшегося в Москве 26—28 июля 1963 г. Предложение о созыве совещания представителей всех европейских стран по безопасности и сотрудничеству в Европе в конкретной форме было сформули-

ровано в марте 1969 года на Совещании ПКС стран — участниц Варшавского Договора и опубликовано в коммюнике об этом совещании, а затем разослано правительствам всех европейских стран, США и Канады

Инициатива созыва международных конференций может быть проявлена и сессионными органами международных организаций. Устав Организации Объединенных Наций предоставляет полномочия на созыв международных конференций Генеральной Ассамблее, Экономическому и Социальному Совету и Совету по Опеке Разумеется, что такую инициативу может проявить и Совет Безопасности ООН Инициатива созыва международных конференций специального, отраслевого характера принадлежит специализированным учреждениям ООН, например Всемирному почтовому союзу, Международному союзу электросвязи и др.

Круг участников и формы участия При созыве сессионных органов международных организаций вопрос о круге участников и формах участия в принципе не возникает. Участники и форма участия в сессиях этих органов определены кругом участников самой организации и ее уставом или договором, учредившим данную организацию, ее органы, круг их участников и порядок работы этих органов. Совершенно иной характер имеет вопрос о круге участников конференции или совещания, имеющих самостоятельный характер. При созыве таких конференций вопрос о круге участников не решен каким-либо документом, и его еще предстоит решить Это один из самых острых вопросов, и без решения его не может состояться и сама конференция. Кто же может быть участником и каков круг участников? Участниками международных конференций в принципе могут быть лишь суверенные государства Исходя из принципа суверенного равенства государств, право заинтересованной державы не может быть нарушено ни инициатором созыва конференции при определении круга участников, ни всеми другими участниками конференции при обсуждении и решении вопросов, затрагивающих интересы третьей или третьих держав.

Грубым нарушением правил об участниках международных конференций был мюнхенский сговор правительств Англии и Франции с гитлеровской Германией и фашистской Италией. На эту конференцию четырех не была приглашена даже Чехословакия, хотя речь шла

именно о судьбе самой Чехословакии. На конференцию не был приглашен также СССР, хотя СССР и Чехословакию связывал договор о взаимной помощи. Имеется и много других случаев грубого нарушения империалистическими державами международно-правовых норм о круге участников созываемых конференций.

При определении круга участников конференции имеет значение еще один момент. В практике буржуазных государств имеет место и противоположная только что рассмотренной тенденции сужения круга участников — необоснованное расширение круга участников путем привлечения к участию государств, правительства которых находятся в той или иной степени зависимости от крупных империалистических держав. Таким необоснованным расширением круга участников конференции империалистические державы стремятся обеспечить себе механическое большинство при обсуждении вопросов и принятии решений и создать обстановку изоляции для государств, стоящих на других позициях по данным вопросам или вопросу. Известны, например, серьезные споры по вопросу о круге участников Парижской мирной конференции 1946 года, когда США и Англия пытались безгранично расширить состав ее участников, чтобы получить максимально больше сторонников своей линии в формулировании условий мирных договоров после второй мировой войны.

Таким образом, созыв международной конференции и совещания возможен лишь при условии согласования вопроса о круге участников.

Следующим вопросом об участии в конференции является вопрос о представительстве на конференции от государств и форме участия в конференции

Право на участие в международных конференциях государства осуществляют посредством своих представительных органов или специальных представителей, которым делегированы полномочия от имени и по поручению конституционных центральных органов внешних сношений. Конституционные органы внешних сношений — глава государства, глава правительства, министр иностранных дел — специальных полномочий на представительство государства на конференции не имеют, так как представительство государства этими органами внешних сношений обусловлено самой конституцией данного государства.

Участвующими в международных конференциях государствами считаются лишь те, которые направляют своих представителей; отсутствие представителя рассматривается как отказ от участия в конференции. Так, в 1907 году участниками второй Гаагской конференции явились лишь 44 государства, хотя приглашено было 47 государств.

Современная практика международных конференций знает три формы участия: 1) *полномочные делегации с правом решающего голоса*; 2) *наблюдатели и информаторы с правом лишь совещательного голоса* и 3) *представители от международных организаций*, которые не рассматриваются как наблюдатели и информаторы, хотя в основном имеют те же права, что и наблюдатели, и не обладают правом решающего голоса.

Из суверенитета участвующих в конференции государств вытекает и международно-правовой статус их представителей, пользующихся так называемым дипломатическим иммунитетом. Однако объем дипломатического иммунитета неодинаков для представителей государств на различных по своему уровню и назначению конференциях и соответствует в основном должностному уровню участвующих на конференции представителей государств. Дипломатическим иммунитетом в полном объеме пользуются, как правило, лишь представители дипломатических, политических по своей форме и содержанию работы конференций. Дипломатический иммунитет распространяется на представителей центральных конституционных органов внешних сношений государств. За делегациями конференций специализированного характера, созываемых специализированными международными организациями, например конференциями Международного метрического союза, дипломатический иммунитет признается не в полном объеме, хотя такие представители пользуются неприкосновенностью личности и бумаг, правом на дипломатический паспорт.

Повестка дня При выработке повестки дня международной встречи или конференции заинтересованные страны всегда учитывают перспективы возможного решения вопросов, внесенных в повестку дня. Повестка дня обычно заранее согласовывается, однако случается, что некоторые вопросы остаются несогласованными, в этом случае целесообразность их постановки решается уже в ходе самой встречи.

В нотной переписке, которая обычно предшествует

созыву подобного рода международных конференций и совещаний, не всегда точно формулируется повестка дня, хотя, как правило, основной вопрос всегда согласовывается между странами — участницами предстоящей конференции. Повестка дня конференций и совещаний иногда разрабатывается на предварительных совещаниях представителей государств — участников предстоящей конференции. Иногда бывает, что на таких предварительных конференциях даже разрабатываются рекомендации по каждому из вопросов повестки дня. Обычно такие предварительные совещания предшествуют лишь конференциям глав правительств и государств с большой и сложной повесткой дня. Так было, например, при подготовке Конференции глав государств и правительств африканских государств, проходившей в Аддис-Абебе с 22 по 25 мая 1963 г.

Конференции предшествовало Совещание министров иностранных дел африканских государств, проходившее с 15 по 22 мая 1963 г. Совещание министров иностранных дел выработало в закрытом порядке следующую повестку дня:

1. Создание организации африканских государств:
 - а) принятие хартии организации;
 - б) создание постоянного секретариата организации.
2. Сотрудничество в экономической и социальной областях, в области просвещения и культуры, в создании системы коллективной обороны.
3. Деколонизация.
4. Апартеид и расовая дискриминация.
5. Влияние региональных экономических группировок на экономическое развитие Африки.
6. Разоружение.

По каждому пункту совещание представило главам государств и правительств соответствующие рекомендации. Как сообщалось в печати, министры иностранных дел не пришли к согласию по хартии организации и рекомендовали провести Совещание министров иностранных дел в декабре 1963 года. Конференция самих глав государств и правительств, пересмотрев эту рекомендацию, добилась принятия хартии на конференции в Аддис-Абебе в мае 1963 года.

В других случаях повестка дня согласовывается через обычные дипломатические каналы.

В день открытия конференции повестка дня обычно

окончательно утверждается на пленарном заседании всех участников конференции. Так, на Конференции неприсоединившихся стран, состоявшейся в августе 1976 года в Коломбо, повестка дня утверждалась на первом же пленарном заседании, хотя она вырабатывалась заранее на многочисленных совещаниях до конференции и была согласована на Совещании министров иностранных дел. Предложение об утверждении повестки дня, как правило, исходит от председательствующего на данном заседании. Таким председательствующим на первом заседании, если участниками конференции заблаговременно не предусмотрено иное, обычно бывает представитель страны, в которой созвана международная конференция. Так и было на V Конференции неприсоединившихся стран в Коломбо, которую открыла премьер-министр страны — хозяйки конференции (Шри Ланка) Сиримаво Бандаранаике.

В практике созыва конференций иногда (но очень редко) созываются конференции без специально выработанной и заранее согласованной повестки дня. Без такой повестки дня собиралось совещание глав правительств в Женеве в июле 1955 года. Это было совещание по общим международным вопросам, но когда главы правительств собрались, то они все же наметили ориентировочный перечень вопросов

Итак, первым этапом созыва конференций и совещаний является определение повестки дня. Это делается дипломатическим путем, в предварительных переговорах, иногда — на специальных предварительных конференциях. Известно, что для определения повестки дня и некоторых других вопросов работы общеевропейского совещания по безопасности и сотрудничеству были проведены предварительные консультации представителей всех 35 стран-участниц, которые продолжались 7 месяцев. В практике африканских государств предварительные совещания министров иностранных дел перед конференциями глав государств и правительств за последние годы стали обычными

**Правила
процедуры и
организационные
формы работы**

Обычно на первом же заседании конференции или совещания определяется *председатель* или устанавливается *принцип председательствования*, *вице-председатель* (далеко не всегда) *секретарь* и другие *основные органы конференции*, если обо всем этом участники не договорились в предварительном

порядке Регламенты некоторых конференций предусматривают сдачу делегациями своих полномочий и их проверку до дня открытия. Для проверки полномочий обычно избирается *мандатный комитет* или *комиссия по проверке полномочий*. Для подготовки и согласования текстов рабочих и официальных документов избирается *редакционный комитет*. В зависимости от надобности образуются и другие органы конференции или совещания — комитеты и комиссии.

Пленарные заседания конференций и совещаний обычно проводятся публично, если не принято какого-либо другого решения самой конференцией. В начале работы конференции, если не принято решений в предварительном порядке, определяются *официальные и рабочие языки конференции и ее документов*. Однако каждый делегат, независимо от того, признан ли язык его страны официальным или рабочим, как правило, выступает на своем родном языке. Но все документы и труды конференции публикуются лишь на принятых конференцией языках.

В условиях политики «холодной войны», которую проводили империалистические державы, иногда создавалась невозможность организации общего секретариата, и на ряде совещаний каждая делегация имела свой собственный секретариат, и уже в процессе совещания работа координировалась. Только совещания или конференции, проводимые от имени ООН, имеют общий секретариат, работу которого обеспечивает аппарат Секретариата ООН. Главное, что требуется обеспечить, — это перевод выступлений и документов. Обычно страна, в которой проводится конференция, берет на себя всю техническую сторону дела и устанавливает порядок записи, стенографирования и размножения документов, который согласовывается с представителями секретариатов делегаций. При выезде на конференцию назначаются соответствующие главы делегаций и при них советники. Делегация может состоять из нескольких делегатов, но число делегатов не имеет значения с точки зрения соотношения сил. Голосование производится лишь делегациями с решающим голосом. Каждая делегация независимо от количества ее членов имеет лишь один голос, поскольку она представляет лишь одно государство и поскольку участниками конференций являются именно государства. Решения, принятые большинством голосов, как правило, не связывают несогласное с ними меньшинство, но обязательны для государств,

голосовавших за эти решения. По согласованию между участниками конференции может быть принят и другой порядок.

В последние годы в связи с изменением соотношения сил на международной арене все чаще в практике международных совещаний и даже работы постоянных органов применяется принцип решения всех вопросов по согласованию, а не путем голосования. Такая практика стала обычной в работе, например, Комиссии по разоружению, Комитета по использованию космического пространства в мирных целях и ряда других международных органов. Она оформлена соответствующими правилами процедуры или принятыми данными органами решениями. Такая практика свидетельствует о невозможности в нынешней международной обстановке решения важных вопросов путем навязывания каким-либо государствам чужой воли. В этом сказывается также возросшая роль и влияние социалистических государств, которым нельзя навязать каких-либо неприемлемых для них решений. На Совещании по безопасности и сотрудничеству в Европе, работавшем в течение 1972—1975 годов в Хельсинки и в Женеве, с самого начала было установлено правило консенсуса. По приезду на совещание делегации обычно договариваются предварительно о порядке открытия совещания и о первых организационных шагах совещания.

Помимо созыва пленарных заседаний создаются комитеты или комиссии, в которых ведется черновая работа. После общих прений или в процессе общих прений рабочие комиссии согласовывают те или другие проекты, подготавливают те или иные решения. Нередко бывает, что на пленарных заседаниях не удается достигнуть единогласия даже по простым вопросам ввиду противоречивости позиций различных делегаций. Тогда, чтобы договориться, делегации вступают в неофициальные дипломатические переговоры. Это делается как в комиссиях, комитетах, так и на различных завтраках, приемах и т. д. Такие полуофициальные переговоры дают возможность найти пути для компромиссного решения, поскольку в официальных выступлениях на международной конференции рискованно выступать с компромиссным предложением, предварительно не выяснив возможной реакции своего партнера на это предложение.

На Женевском совещании 1954 года, когда обсуждался вопрос о прекращении войны во Вьетнаме, именно не-

официальными переговорами удалось достигнуть согласованного решения. Премьер-министр Англии Иден и премьер-министр Франции Мендес-Франс пошли на компромиссное соглашение, потому что положение было безвыходным для их стран. Во Франции требовали немедленного прекращения затянувшейся тяжелой войны, в Англии также видели бесперспективность войны во Вьетнаме и искали мирного урегулирования положения в Юго-Восточной Азии, боясь за стабильность в колониальных владениях Англии в этом районе. На основе неофициального компромиссного соглашения удалось найти решение, приемлемое для СССР, КНР, Англии и Франции, против которого, однако, были США. США, и прежде всего лично Даллес с его пресловутой политикой «с позиции силы», потерпели серьезное поражение.

Неофициальные переговоры с делегацией США, а также с делегациями Англии и Франции вела советская делегация на заседаниях Подкомитета Комиссии ООН по разоружению в 1957 году. В Комитете 18 государств по разоружению практика неофициальных переговоров и предварительного согласования вопросов между двумя сопредседателями (от СССР и США) стала обычной. В процессе таких переговоров постепенно выявляются позиции сторон и намечаются взаимные уступки. Одновременно на официальных заседаниях идет дискуссия по основным вопросам.

Как двусторонние, так и многосторонние переговоры требуют дипломатической гибкости в поисках приемлемых решений, которые соответствовали бы главным жизненным интересам сторон и в то же время могли бы допустить те или иные формулировки, в которых по разным соображениям заинтересована каждая из сторон. Достижение таких приемлемых решений в ходе переговоров требует терпения и умелого использования различных дипломатических приемов со стороны каждого ведущего такие переговоры, которые нередко продолжаются и вне заседаний, даже во время тех или иных протокольных мероприятий.

Наглядную иллюстрацию подобной кропотливой дипломатической работы в ходе переговоров дает следующее живое описание одного из эпизодов дипломатических переговоров нашего времени.

«. Исполнены государственные гимны, в зале погас свет, прозвучала увертюра. Одетта, королева лебедей, и

принц исполняют проникновенное адажио Чайковского. «Не можете ли Вы подумать над таким вариантом формулировки?» — спрашивает один дипломат своего соседа, дипломата другой стороны. Второй акт «Лебединого озера» кончается. В антракте, в разговоре о достоинствах исполнителей, дипломат, к которому был обращен вопрос, возвращается к разговору, начатому во время адажио: «Хорошо, я попробую доложить предложенную Вами формулировку, хотя у меня нет уверенности, что она будет приемлема. Мне кажется, она имела бы больше шансов быть принятой, если бы Вы, в свою очередь, подумали над такой редакцией абзаца, в отношении которого мы вчера встретились с трудностями» (предлагается новая редакция этого абзаца, не имеющего прямого отношения к формулировке, обсуждаемой в данный момент). Спектакль продолжается. У злого гения оторвано крыло, верность и любовь торжествуют. При выходе из зрительного зала разговор двух дипломатов продолжается. «В предварительном порядке я готов обдумать новую редакцию абзаца, если в первую фразу будет включено слово «некоторые», а в последней фразе слово «страны» будет заменено словом «государства». Это, разумеется, пока только мое личное мнение, и оно предполагает Вашу готовность доложить вместе с такой редакцией этого абзаца формулировку, предложенную мною». К утру оба дипломата соответствующим образом вооружены. Они доложили возможные формулировки по инстанции и теперь могут высказать суждение более определенное»³.

Так нередко идут переговоры после официальных заседаний, так проводится зондаж относительно возможных уступок с каждой стороны, так кропотливо ищут взаимоприемлемых формулировок участники переговоров.

Большое значение на конференциях советская дипломатия придает публичности. Как правило, советские представители стоят за широкое освещение хода конференций в печати. Поэтому большое значение придается работе представителей печати. В крупных совещаниях принимают участие представители отдела печати МИД, которые организовывают пресс-конференции. Часто после каждого заседания делегации устраивают пресс-конференции, которые освещают ход конференции, даются ответы на наиболее актуальные вопросы. Даются также интервью отдельным видным корреспондентам и прини-

³ Ан Ковалев Азбука дипломатии. М., 1968, с. 202—203

маются другие меры для доведения до сведения общественности позиций делегаций. Все это играет немаловажную роль в завоевании на свою сторону общественного мнения, которое оказывает определенное воздействие на ход и исход международных конференций. Во время длительной работы Комитета 18 государств по разоружению в Женеве в 1962—1964 годах, а также в последующие годы советская делегация регулярно устраивала пресс-конференции, на которых представители делегации информировали о позиции СССР в важнейших вопросах разоружения, помогая тем самым общественности разобраться в маневрах противников разоружения и мобилизуя общественное мнение в поддержку дела разоружения.

Обычно перед выездом на конференцию делегация получает от своего правительства директивы по вопросам, которые подвергаются обсуждению. Такие директивы необходимы для успешного проведения конференции. Нужно предусмотреть основные возможные ходы противника, чтобы делегация имела возможность маневрировать в ходе конференции. Эти директивы вырабатываются задолго и подготавливаются основательно с участием всех компетентных людей. Но никакие директивы не могут охватить всего комплекса возникаемых вопросов.

Поэтому во время конференции делегация на основе обмена мнениями, учета различных мнений вырабатывает свои тактические шаги и либо прямо осуществляет их, если они соответствуют общей линии директив, либо, если нужно менять эту линию, согласовывает такие изменения с центром и получает соответствующие указания.

Международно-
правовые акты
конференций,
совещаний
и встреч

В результате международных встреч, совещаний и конференций заключаются те или иные договоры и соглашения (конвенции), которые подписываются как на самих конференциях, так и после них. Обычно международные договоры или конвенции содержат:

вступительную часть (преамбулу), говорящую об участниках договора, о его главных задачах и целях, об уполномоченных для подписания договора или конвенции лицах;

статьи об обязательствах сторон;

статью о сроке действия и вступления в силу договора;

статью о порядке ратификации, о месте и сроке обмена ратификационными грамотами;

*указание места и даты подписания и языков, на которых составлен договор (конвенция);
подписи и печати государств.*

Кроме договоров и соглашений имеет место подписание также протоколов к договорам и соглашениям или самостоятельных протоколов по отдельным вопросам, определяющим порядок осуществления договоров или соглашений, обмен письмами между главами делегаций, ведущих переговоры, в которых (письмах) устанавливается порядок применения тех или иных статей договора (соглашения) или делаются какие-либо оговорки к ним.

Итоги переговоров во время международных встреч и конференций могут быть зафиксированы и в виде совместной декларации, подписанной участниками переговоров, в которой в более общей форме, чем в договоре или соглашении, выражаются позиции участников переговоров и говорится о договоренности по тем или иным вопросам политики.

§ 5. Опыт переговоров и международных совещаний 60—70-х годов

**Переговоры
в Комиссии
по разоружению**

После провала парижского совещания в верхах в мае 1960 года вследствие провокационной политики США против Советского Союза, после роспуска ввиду безрезультатности работы Комитета 10 государств по разоружению в июне 1960 года начались поиски новых путей переговоров по этому важнейшему международному вопросу

Программа всеобщего и полного разоружения, выдвигнутая Советским Союзом на XIV сессии Генеральной Ассамблеи ООН в 1959 году, завоевала широкую поддержку; многие правительства и международная общественность, в первую очередь Всемирное движение сторонников мира, все более настойчиво требовали незамедлительно перейти к практическим шагам по реализации этой программы. На XV сессии Генеральной Ассамблеи ООН в ноябре 1960 года 12 нейтралистских стран Азии, Африки и Латинской Америки подготовили проект резолюции, в котором были разработаны некоторые директивы к переговорам о программе всеобщего и полного разоружения, чтобы поставить эти переговоры на практические рельсы

и дать им определенное направление. Делегации Советского Союза и других социалистических стран поддержали этот проект резолюции нейтралистских стран, хотя и не все в нем было достаточно четко сформулировано. Однако делегация США (Президентом был Д. Эйзенхауэр) заявила о несогласии с этим проектом, и Генеральная Ассамблея не смогла принять подготовленной резолюции.

Учитывая все нарастающее давление мирового общественного мнения, новое Правительство США встало на путь переговоров прежде всего с Советским Союзом, чтобы выявить возможности достижения такого соглашения. В результате договоренности между правительствами США и СССР такие двусторонние переговоры были проведены в Вашингтоне, Москве и в Нью-Йорке летом и осенью 1961 года. Ко дню открытия XVI сессии Генеральной Ассамблеи ООН правительствами США и СССР было подготовлено «Совместное заявление о согласованных принципах для переговоров по разоружению», которое и было представлено 20 сентября 1961 г. постоянными представителями СССР и США на рассмотрение Генеральной Ассамблеи. Этот документ был единогласно одобрен 20 декабря 1961 г. Генеральной Ассамблеей как основа для переговоров о разоружении.

Вместе с тем в ходе обсуждения этого вопроса были высказаны пожелания о создании такого органа для переговоров, в котором участвовали бы не только представители двух противостоящих друг другу групп государств, но и представители развивающихся стран Азии, Африки и Латинской Америки. В результате неофициальных переговоров между делегациями США и СССР был согласован состав такого комитета для переговоров, который был затем единогласно одобрен Генеральной Ассамблеей ООН. В состав комитета вошли представители пяти социалистических государств — Болгарии, Польши, Румынии, СССР, Чехословакии, пяти капиталистических государств Запада — Италии, Канады, Великобритании, США, Франции и восьми развивающихся стран — Бирмы, Бразилии, Индии, Мексики, Нигерии, Египта, Швеции и Эфиопии. Этот комитет, известный под названием Комитета 18-ти, начал работу в Женеве 14 марта 1962 г.

До начала работы Комитета путем неофициальных переговоров между различными делегациями, прежде всего между делегациями СССР и США, были разработа-

ны процедурные решения, которые и были утверждены на первом же пленарном заседании Комитета. Важнейшим из этих решений было решение о порядке председательствования в Комитете. Было признано целесообразным, чтобы постоянное руководство работой Комитета осуществлялось его двумя постоянными сопредседателями — СССР и США. С этими сопредседателями должны были консультироваться, как правило, председатели каждого заседания, которые выделялись поочередно от всех делегаций стран, участвующих в Комитете, в порядке английского алфавита. Сопредседатели же консультировались друг с другом и с другими делегациями, если это представлялось желательным, в целях облегчения как официальной, так и неофициальной работы Комитета.

Выделение двух сопредседателей, представляющих, с одной стороны, группу социалистических стран, а с другой — группу западных капиталистических стран, явилось прямым показателем равенства сил двух лагерей и признанием необходимости равноправного их сотрудничества в решении вопросов разоружения. Этот принцип руководства работой Комитета имеет важное значение и отражает, несомненно, изменение соотношения сил на международной арене и отказ от попыток диктата в ходе переговоров, что имело место со стороны империалистических государств Запада в недавнем прошлом.

В интересах создания благоприятной деловой обстановки в ходе переговоров было решено все заседания проводить в закрытом порядке, за исключением тех случаев, когда государства-участники соглашались о другом порядке. По окончании каждого заседания публиковались лишь краткие согласованные коммюнике, которые готовились председателем и утверждались всеми государствами-участниками.

23 марта Комитетом был утвержден подготовленный двумя сопредседателями порядок его работы. Порядок устанавливал, что «на пленарных заседаниях Комитет должен незамедлительно приступить к выполнению своей главной задачи — достижения соглашения о всеобщем и полном разоружении».

В качестве основного документа для рассмотрения фактически был представлен лишь один проект договора о всеобщем и полном разоружении, внесенный 15 марта министром иностранных дел СССР А. А. Громыко на втором заседании Комитета. Представленная США в сен-

тябре 1961 года программа всеобщего и полного разоружения в условиях мира во всем мире не могла служить должной основой для конкретного обсуждения, ибо носила слишком общий характер, вследствие чего делегация США вынуждена была через месяц после начала работы Комитета представить 18 апреля 1962 г. свой новый документ — схему основных положений договора о всеобщем и полном разоружении в условиях мира во всем мире, построенный по типу советского проекта договора.

Параллельно с разработкой Комитетом Договора о всеобщем и полном разоружении и не в ущерб этому был создан комитет в полном составе для рассмотрения различных предложений об осуществлении мер, направленных на разрядку международной напряженности, на укрепление доверия между государствами и содействие всеобщему и полному разоружению. В дальнейшем три ядерные державы — СССР, США и Англия составили специальный комитет (Комитет 3-х), который обсуждал вопрос о прекращении ядерных испытаний, докладывая периодически пленуму Комитета о результатах своей работы. Франция уклонилась от участия как в этом Комитете 3-х, так и в Комитете 18-ти. Наконец, было согласовано, что кроме официальных заседаний пленарного Комитета будут иметь место и неофициальные его заседания с целью облегчения договоренности по некоторым вопросам. Весь этот согласованный порядок работы Комитета 18-ти явился результатом кропотливых переговоров главным образом между сопредседателями и в ходе последующей работы Комитета неуклонно соблюдался.

В ходе работы Комитета выявилась тенденция западных держав уклоняться от конкретного рассмотрения проекта договора о всеобщем и полном разоружении (статья за статьей) и ограничиваться обсуждением некоторых общих принципов будущего договора, хотя основные принципы переговоров уже были согласованы и одобрены Генеральной Ассамблеей ООН. В результате критики такой позиции на пленарных заседаниях, а также неофициальных переговоров различных делегаций эта тенденция была подорвана, и западные делегации вынуждены были приступить к обсуждению статья за статьей советского проекта договора и американской схемы основных положений договора. Выработался рабочий метод обсуждения этих документов: сопредседатели подвергали детальному рассмотрению соответствующие статьи догово-

ра, различные делегации вносили свои поправки к ним, которые также рассматривались сопредседателями, в результате чего на пленарные заседания вносились как согласованные, так и несогласованные положения статей, которые подвергались обсуждению со стороны всех членов Комитета.

При этом уже в ходе рассмотрения преамбулы и первых трех статей договора выявились серьезные принципиальные расхождения, которые ясно показывали, что делегации западных держав во главе с США уклоняются от принятия важнейших обязательств, без которых весь договор о разоружении в значительной мере теряет свой смысл. Так, например, западные делегации отказывались определить в договоре общий срок его выполнения, выделить как самостоятельную задачу ликвидацию военных баз на чужих территориях, записать такое важнейшее обязательство, как запрещение ядерного оружия, хотя речь шла об обязательствах по всеобщему и полному разоружению. Выявились также существенные разногласия по таким вопросам, как обеспечение перехода от одного этапа разоружения к другому, что создавало опасность перерыва во всем процессе разоружения, о характере и задачах полицейских сил ООН, а также об их вооружении (США не исключали вооружение их даже атомным оружием), о контроле за остающимися в процессе разоружения вооружениями, о структуре и функциях международной организации по разоружению и др.

При рассмотрении программы мероприятий по разоружению на первом этапе ее выявился принципиально различный подход делегаций социалистических стран и делегаций западных держав. СССР и другие социалистические государства исходили из того, что главной задачей первого этапа всеобщего разоружения является ликвидация возможности возникновения ядерной войны, в соответствии с чем в советском проекте договора первый этап предусматривал ликвидацию всех средств доставки ядерного оружия, иностранных военных баз и решительное сокращение вооруженных сил и вооружений великих держав (США, СССР и др.). США и другие западные державы настаивали на медленном и сложном по своему осуществлению процессе сокращения вооруженных сил и вооружений, причем ядерное оружие и средства его доставки оставались в распоряжении государств до самого конца процесса разоружения, а срок всего процесса так

и не был указан. Другими словами, вся программа не была рассчитана на ликвидацию опасности ядерной войны даже по ее завершении. Все эти позиции западных держав были завуалированы различными туманными формулировками, и лишь в процессе длительных дискуссий, в результате сопоставления документов и разъяснений, которые давались в ходе как официальных, так и неофициальных заседаний, удавалось выявить подлинную суть позиции западных держав.

Попытки противников действительного разоружения прикрыть свое нежелание двигаться вперед бесконечными дискуссиями по отдельным техническим деталям контроля не раз разоблачались советской и другими делегациями. Участие в переговорах представителей нейтралистских стран оказало существенную помощь в выявлении и устранении искусственных препятствий к соглашению по ряду вопросов и помогало подготовить разумные компромиссы по отдельным вопросам. Особенно это сказалось при рассмотрении вопроса о прекращении испытаний ядерного оружия, когда восемь нейтралистских государств — членов Комитета внесли 16 апреля 1962 г. компромиссный меморандум, в котором высказались против проведения обязательных международных инспекций за подземными испытаниями. Советское правительство уже 19 апреля поддержало эту основу для дальнейших переговоров. США и Англия отвергли этот меморандум и тем самым показали нежелание идти к заключению соглашения о запрещении всех испытаний ядерного оружия (включая и подземные). Уже в то время становилось ясно, что при таком подходе западных держав нельзя будет добиться соглашения о прекращении всех испытаний и что надо искать возможности заключения хотя бы частичного соглашения, что и было сделано в результате инициативы Советского Союза в 1963 году.

В Комитете 18-ти вследствие негативной позиции западных держав по ряду основных вопросов разоружения не удалось достичь каких-либо соглашений по главным вопросам, но ход переговоров позволил выявить позиции сторон, предварительно согласовать некоторые общие положения проекта договора и показать Генеральной Ассамблее ООН (которой Комитет докладывал о своей работе) и широкой общественности причины главных затруднений, облегчив возможности выработки некоторых

новых предложений для устранения затруднений и продвижения вперед.

На XVII и XVIII сессиях Генеральной Ассамблеи ООН советская делегация показала свою готовность устранить выявленные в ходе переговоров в Комитете 18-ти расхождения по ряду вопросов (в частности, в вопросе о сохранении в процессе разоружения так называемого «ядерного зонтика» из ограниченного числа ракет у СССР и США для известной гарантии взаимной безопасности, а также в вопросе о методике сокращения обычных вооруженных сил и вооружений). Однако западные делегации такой готовности не проявили. Это является лишним доказательством действительных намерений каждой из сторон. Опыт многосторонних переговоров (с участием представителей нейтралистских стран) в Комитете 18-ти может оказаться полезным на последующем этапе развития международных отношений.

**Переговоры СССР,
США и Великобрита-
нии и
заключение
Договора о
прекращении
испытаний
ядерного оружия
в атмосфере,
в космическом
пространстве
и под водой**

После длительных переговоров СССР с США, Англией и Францией о прекращении испытаний ядерного оружия, после переговоров по этому вопросу в 1962—1963 годах в Комитете 18 государств по разоружению, когда выяснилось, что ввиду позиции западных держав невозможно заключить соглашение о запрещении всех испытаний ядерного оружия, Советское правительство напомнило о своей готовно-

сти заключить договор о прекращении ядерных испытаний в трех средах — в атмосфере, в космосе и под водой. При этом было подчеркнуто, что, поскольку западные державы заявляли неоднократно о ненужности какой-либо инспекции для контроля за прекращением этих испытаний, имеется возможность без промедления заключить соглашение на этот счет. Одновременно была выдвинута идея о том, чтобы вместе с заключением соглашения о прекращении испытаний был заключен пакт о ненападении между странами Варшавского Договора и странами, входящими в НАТО. В результате переговоров по дипломатическим каналам было согласовано, что для обмена мнениями по этим вопросам в Москву прибудут специальные представители правительств США и Великобритании.

14 июля 1963 г. эти представители — заместитель Го-

сударственного секретаря США А. Гарриман и министр по вопросам науки Великобритании лорд Хейлшем — прибыли в Москву. 15 июля они были приняты Председателем Совета Министров, который изложил А. Гарриману и лорду Хейлшему соображения Правительства СССР относительно договора о прекращении испытаний ядерного оружия в трех средах, а также договора о ненападении между НАТО и странами Варшавского Договора.

В дальнейшем почти каждый день в МИД СССР происходили встречи министра иностранных дел СССР А. А. Громыко с А. Гарриманом и лордом Хейлшем. В этих встречах, которые носили неформальный характер (без протоколов и т. п.) с обеих сторон, участвовали советники. После каждой встречи публиковалось краткое коммюнике, которое отражало определенные этапы обмена мнениями между участниками встреч. Так, после второй встречи 17 июля в коммюнике говорилось, что ее участники «достигли прогресса в подготовке некоторых положений соглашения о запрещении ядерных испытаний в атмосфере, в космическом пространстве и под водой», а о встрече 20 июля говорилось уже, что министры и их советники «обсуждали проект соглашения о запрещении ядерных испытаний». Другими словами, если при первых встречах имел место общий обмен мнениями и обсуждались отдельные положения будущего возможного соглашения, то через несколько дней речь шла уже о конкретном проекте соглашения. Действительно, Советское правительство уже в самом начале переговоров внесло свой проект договора о запрещении ядерных испытаний в трех средах, а представители США и Великобритании — свой проект такого договора. В ходе переговоров был выработан текст договора, который включал положения как одного, так и другого проектов, причем появились и некоторые новые статьи и положения.

По настоянию советской стороны, например, в преамбулу договора была включена фраза: «Провозглашая своей главной целью скорейшее достижение соглашения о всеобщем и полном разоружении», что подчеркивало дальнейшее направление и главную задачу борьбы в интересах укрепления мира. В преамбуле и ст. 1 было также указано на то, что участники договора будут стремиться «к запрещению навечно всех испытательных ядерных взрывов, включая все такие взрывы под землей», что имело важное значение для последующих усилий госу-

дарств с целью полного запрещения всех ядерных испытаний.

Немаловажное значение имело и то положение ст. 3 договора, в котором говорилось, что он будет «открыт для подписания его всеми государствами». Эта формула впервые в послевоенное время была внесена США и Великобританией в международный договор, ибо, как правило, западные державы не допускали подписания договоров государствами, которые ими не признавались или которые не были членами ООН и специализированных учреждений ООН. Благодаря такой формуле Германская Демократическая Республика, например, получила законное право подписать этот важный международный документ, что она и сделала уже 8 августа, то есть в первый же день открытия договора для подписания.

Наряду с работой над договором о запрещении ядерных испытаний на встречах министров и их советников шло обсуждение вопроса о заключении пакта о ненападении, проект которого был представлен советской стороной. В результате обсуждения было согласовано положение совместного заключительного коммюнике от 25 июля, в котором говорилось: «Главы трех делегаций обсудили советское предложение относительно Пакта о ненападении между участниками Организации Североатлантического Договора и участниками Варшавского Договора Три Правительства согласились полностью проинформировать своих соответствующих союзников в двух организациях относительно этих переговоров и проконсультироваться с ними о продолжении обсуждения этого вопроса с целью достижения удовлетворительного для всех участников соглашения». Таким образом, США и Великобритания взяли на себя обязательство вернуться к обсуждению вопроса о пакте после консультации со своими союзниками по НАТО, чтобы завершить его удовлетворительным для всех соглашением.

После выработки приемлемого для трех держав текста договора о запрещении испытаний ядерного оружия в трех средах он был парафирован (т. е. на тексте договора были поставлены инициалы представителей государств — его участников) 25 июля представителями СССР (А. Громыко), США (А. Гарриманом) и Великобритании (лордом Хейлшемом), после чего последние вылетели в свои столицы, чтобы доложить о результатах переговоров своим правительствам.

После докладов А. Гарримана и лорда Хейлшема правительства США и Великобритании одобрили текст договора и командировали соответственно Государственного секретаря США Д. Раска и министра иностранных дел Великобритании лорда Хьюма для подписания договора в Москву. 5 августа 1963 г. в Кремле состоялось подписание договора министрами СССР, США и Великобритании в присутствии руководителей партии и Советского правительства. На подписании присутствовал также специально приглашенный тремя правительствами Генеральный секретарь ООН У Тан.

Оценивая значение подписанного договора, следует подчеркнуть, что этот договор представляет собой документ большого международного значения, и заключение его означает крупный успех всех людей доброй воли, которые на протяжении многих лет вели активную борьбу за прекращение ядерных испытаний, за разоружение, за мир и дружбу между народами. В то же время прекращение ядерных испытаний не означает разоружения и даже не может остановить процесс накопления государствами все больших запасов ядерного оружия, но заключенный договор оказал положительное воздействие на международный климат, на отношения между государствами, ибо появились первые ростки доверия и сделан первый шаг в направлении ослабления международной напряженности.

С положительной оценкой договора выступили руководители почти всех государств мира, и его подписали в 1963 году 107 государств. Договор был ратифицирован Президиумом Верховного Совета СССР, Сенатом США и королевой Великобритании, после чего 10 октября одновременно в Москве, Вашингтоне и Лондоне произошел обмен ратификационными грамотами. С этого дня договор вступил в силу.

Против этого договора выступили, с одной стороны, так называемые «бешеные» в США, западногерманские реваншисты и официальное агентство Франции — Франс Пресс, которое заявило еще 19 июня, будто цель Московского договора «увечить атомную монополию некоторых держав». Французское правительство отказалось подписать договор.

Коллективное мнение социалистических стран относительно значения заключенного договора было выражено в Решении Совещания первых секретарей Центральных Комитетов коммунистических и рабочих партий и глав

правительств государств — участников Варшавского Договора в Москве от 25 июля 1963 г. В этом Решении говорилось: «Достижение договоренности по вопросу о запрещении ядерных испытаний является результатом последовательного миролюбивого внешнеполитического курса Советского Союза и всех социалистических стран, успехом ленинской политики мирного сосуществования государств с различным социальным строем.

Совещание считает, что этот договор будет способствовать разрядке международной напряженности и явится положительным фактором в борьбе народов за мир и против угрозы новой мировой войны»⁴.

Эта оценка полностью подтвердилась всем последующим ходом международных событий.

Опыт переговоров по подготовке этого важного международного документа, ставшего определенной вехой в развитии к улучшению международных отношений, является блестящей иллюстрацией плодотворности политики мирного сосуществования и решения спорных международных вопросов путем переговоров.

§ 6. Совещание по безопасности и сотрудничеству в Европе — важнейшее звено политики разрядки и смягчения международной напряженности и уникальный опыт многосторонних переговоров

Вопрос о безопасности в Европе и об организации европейской системы безопасности был выдвинут Советским Союзом, с учетом предвоенного опыта борьбы за коллективную безопасность, уже в первые послевоенные годы. Еще в ходе второй мировой войны Советский Союз заключил ряд договоров, которые в совокупности могли стать основой для системы коллективной безопасности послевоенной Европы. Это были: Договор о дружбе и взаимопомощи с Англией (26 мая 1942 г.), Договор о дружбе, взаимной помощи и послевоенном сотрудничестве с Чехословакией (12 декабря 1943 г.), Договор о союзе и взаимной помощи с Францией (10 декабря 1944 г.). Во время войны СССР подписал также союзные договоры с Югославией (11 апреля 1945 г.) и с Польшей (21 ап-

⁴ «Организация Варшавского Договора, 1955—1975 Документы и материалы». М., 1975, с. 74

реля 1945 г.), а в первые годы после войны — с Румынией, Венгрией и Албанией (все в 1948 г.), а также с Финляндией (6 апреля 1948 г.).

Несмотря на то что в решениях Тегеранской, Ялтинской и Потсдамской конференций была зафиксирована решимость трех союзных держав антигитлеровской коалиции сотрудничать в обеспечении прочного и длительного мира в освобожденной Европе, первые же послевоенные годы ознаменовались попытками западных держав нарушать согласованные решения и перейти к формированию военных блоков с участием ФРГ, направленных против СССР и других социалистических стран. Реакционные круги империалистических держав, в первую очередь США, встали на путь «холодной войны», обостряя обстановку в Европе и сколачивая замкнутые военные группировки. В 1949 году был создан агрессивный Североатлантический блок, а в 1954 году были подписаны Парижские соглашения, которые открыли двери в этот блок ФРГ и создали условия для гонки вооружений.

Первые после-
военные шаги
в борьбе
за обеспечение
европейской
безопасности

В этих условиях Советский Союз повел активную борьбу как против этих опасных для дела мира шагов западных держав, так и за конкретные меры по обеспечению безопасности в Европе.

На Берлинском совещании министров иностранных дел четырех держав (СССР, США, Англии, Франции), проходившем с 25 января по 18 февраля 1954 г., Советское правительство внесло на обсуждение проект общеевропейского договора о коллективной безопасности в Европе, в основу которого легла идея о том, что только путем объединенных усилий всех стран Европы континенту можно обеспечить мир и безопасность. Проект договора предусматривал участие в нем всех государств Европы, включая оба немецких государства (ГДР и ФРГ), обязательство участников не нападать друг на друга, консультации с целью устранения угрозы вооруженного нападения в Европе, оказание помощи всеми средствами, включая применение силы, подвергнутому нападению государству и недопустимость участия в коалициях и союзах, цели которых противоречат договору. Предлагалось также проведение периодических совещаний и создание консультативного политического комитета и военного консультативного органа. Представители западных держав, которые взяли курс на обострение об-

становки в Европе, не приняли советского предложения, хотя идея коллективной безопасности начала завоевывать себе сторонников и в их странах.

В конце 1954 года восемь социалистических стран Европы (СССР, Польша, Чехословакия, ГДР, Болгария, Венгрия, Румыния, Албания) предложили провести совещание европейских стран для обсуждения вопроса о европейской безопасности, но западные державы не приняли этого предложения. Тогда 2 декабря социалистические страны Европы провели свое совещание в Москве и приняли на нем Декларацию, в которой было сказано, что подлинная безопасность в Европе может быть обеспечена лишь в том случае, если вместо создания замкнутых военных группировок одних европейских государств, направленных против других европейских государств, будет создана система коллективной безопасности в Европе.

5 мая 1955 г. были ратифицированы Парижские соглашения, и ФРГ стала членом НАТО. 14 мая в Варшаве завершилось совещание социалистических стран, которые подписали принятый ими Варшавский Договор о дружбе, сотрудничестве и взаимной помощи, создав свою оборонительную организацию.

В июле 1955 года в Женеве состоялось Совещание глав правительств четырех великих держав, на котором Советское правительство внесло на рассмотрение проект документа «Основные принципы договора между существующими в Европе группировками», предполагающего создание системы коллективной безопасности в Европе в два этапа с учетом существующих двух военных группировок. Западные державы уклонились от рассмотрения этого нового проекта под предлогом необходимости сначала решить вопрос о путях объединения Германии. Таким образом, вследствие сопротивления западных держав попытки создания системы коллективной безопасности в Европе успеха не принесли.

В конце 50-х и начале 60-х годов произошли изменения в соотношении сил на международной арене. США потеряли свою монополию на ядерное оружие и лишились своей неуязвимости ввиду создания в СССР мощного ракетно-ядерного оружия. Запуск в Советском Союзе искусственного спутника Земли, а затем первый полет советского человека в космос показали всему миру огромный рост экономического, научно-технического и военного могущества СССР, что вынудило ведущие запад-

ные державы, и прежде всего США, начать пересмотр своего внешнеполитического курса. Новый Президент США Дж. Кеннеди заявил о необходимости искать пути к мирному сотрудничеству с СССР. Президент Франции Ш. де Голль выступил за разрядку, согласие и сотрудничество с Советским Союзом и другими социалистическими странами и в советско-французской декларации, подписанной им в Москве во время официального визита в СССР 30 июня 1966 г., подчеркнул первостепенное значение проблем европейской безопасности.

**Начало борьбы
за созыв
общеевропейского
совещания
по безопасности
и сотрудничеству**

Политический Консультативный Комитет стран — участниц Варшавского Договора в январе 1965 года обратился ко всем европейским странам с предложением созвать общеевропейское совещание для обсуждения мер коллективной безопасности в Европе. В июле 1966 года совещание ПКК, собравшееся в Бухаресте, выступило с декларацией, в которой заявило, что «совместными усилиями европейских государств, всех общественных сил, выступающих за мир, независимо от их идеологических воззрений, религиозных и иных убеждений — проблема европейской безопасности может быть решена»⁵.

Бухарестское совещание выдвинуло идею созыва общеевропейского совещания, которое могло бы способствовать созданию системы безопасности в Европе. Страны Варшавского Договора выразили готовность искать вместе с другими государствами пути к укреплению мира в Европе. Это обращение стало исходным пунктом в длительной и упорной борьбе миролюбивых сил за созыв Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе, ставшего в 1975 году важнейшей вехой в коренной перестройке международных отношений на принципах мирного сосуществования государств с различным социальным строем.

Эта борьба разворачивалась в различных направлениях и применялись различные средства. С одной стороны, Советский Союз и другие социалистические страны, действуя в координации друг с другом, использовали все средства дипломатических контактов и встреч на различных уровнях, чтобы разъяснять важность и ценность для всех государств Европы проведения общеевропейского

⁵ «Правда», 7 июля 1966 г.

совещания, где могли бы быть обсуждены жизненно важные вопросы упрочения мира и развития мирного сотрудничества в различных областях, и сформулировать приемлемую для государств различных социальных систем повестку дня и порядок работы такого совещания.

С другой стороны, прогрессивные общественные силы, прежде всего компартии европейских стран, развернули широкую политическую работу в демократических слоях населения стран Европы в пользу подготовки созыва совещания, выявляя приемлемую для различных общественных сил платформу их объединения и преодоления сопротивления реакционных кругов, выступающих против смягчения международной напряженности, за продолжение «холодной войны», ведущейся под лозунгом антикоммунизма и антисоветизма.

Наконец, советская дипломатия работала в сотрудничестве с дипломатией других социалистических стран над тем, чтобы шаг за шагом практически решать оставшиеся после войны нерешенные вопросы отношений между государствами, особенно в центре Европы, чтобы убрать препятствия к развитию сотрудничества между ними на равноправной основе и обеспечить смягчение напряженности в интересах коренной перестройки международных отношений. Сочетание и переплетение всех этих направлений борьбы нашло свое выражение в следующем.

Конференция 24 коммунистических и рабочих партий Европы, состоявшаяся в апреле 1967 года в Карловых Варах (Чехословакия), выступила в поддержку созыва общеевропейского совещания и призвала широкие массы населения Европы принять активное участие в борьбе за мир и безопасность. «Европейские народы способны сами решать вопросы мира и безопасности своего континента. Пусть же они возьмут в свои руки судьбы Европы»⁶, — говорилось в Декларации этой конференции.

В марте 1969 года на совещании Политического Консультативного Комитета государств — участников Варшавского Договора в Будапеште было выработано обращение ко всем европейским странам, в котором излагалось прямое предложение созвать Совещание по вопросам безопасности и сотрудничества в Европе и выдвигались некоторые принципиальные положения такого сотрудничества.

⁶ «Конференция европейских коммунистических и рабочих партий по вопросам безопасности в Европе», с. 280.

Правительство Финляндии заявило в своей памятной записке от 5 мая того же года, разосланной всем европейским странам, о своей готовности помочь в организации консультаций европейских стран, США и Канады с целью подготовки созыва общеевропейского совещания, если правительства этих стран сочтут это целесообразным. Правительства стран — участниц Будапештского совещания ПКК поддержали эту инициативу Правительства Финляндии.

Собравшиеся в октябре 1969 года в Праге министры иностранных дел государств — участников Варшавского Договора отметили положительный отклик, который нашли предложение о созыве общеевропейского совещания и инициатива Правительства Финляндии о проведении консультаций с целью его подготовки, и выдвинули предложение о повестке дня такого совещания. Было предложено рассмотреть на общеевропейском совещании следующие вопросы:

- 1) об обеспечении европейской безопасности и об отказе от применения силы или угрозы ее применения во взаимных отношениях между государствами в Европе;

- 2) о расширении торговых, экономических и научно-технических связей на равноправных началах, направленных на развитие политического сотрудничества между европейскими государствами.

Эти предложения стали предметом широкого обсуждения во всех европейских странах как в правительствах, так и в парламентских и общественных кругах. Стали выдвигаться конкретные соображения об уточнении повестки дня совещания, о возможном сроке и порядке его проведения. Дело подготовки совещания стало переходить на практические рельсы. Это потребовало созыва нового совещания министров иностранных дел государств — участников Варшавского Договора, которое и было проведено в июне 1970 года в Будапеште.

Учитывая пожелания и предложения в связи с повесткой дня и методами подготовки совещания, министры разработали новые конструктивные предложения, которые были изложены в меморандуме, разосланном всем европейским странам, США и Канаде. Они способствовали укреплению позиции всех тех сил в Европе, которые были заинтересованы в укреплении мира и сотрудничества и которые выступали за скорейший созыв Совещания по вопросам безопасности и сотрудничества в Европе.

Одновременно шел процесс урегулирования и улучшения отношений между государствами Европы, в котором Советский Союз и другие социалистические страны неизменно проявляли активность и инициативу.

Это относилось к улучшению отношений прежде всего СССР с Францией, ФРГ, США, Великобританией, Италией и другими странами. С середины 60-х годов такое улучшение наступило в результате упорных и последовательных усилий советской дипломатии, и в начале 70-х годов процесс нормализации отношений СССР с крупнейшими капиталистическими странами был завершен.

XXIV съезд КПСС явился важнейшей вехой всемирно-исторического значения в борьбе за мир и международную безопасность. Он выдвинул историческую Программу мира, ставшую практической программой действий как для КПСС, так и для всех миролюбивых сил мира. В Программе мира созыв общеевропейского совещания по безопасности и сотрудничеству был поставлен в качестве важнейшей задачи для оздоровления обстановки в Европе и во всем мире. В резолюции съезда по Отчетному докладу ЦК КПСС было сказано: «Одна из ключевых проблем укрепления всеобщего мира и разрядки напряженности — обеспечение европейской безопасности на основе признания сложившихся в результате второй мировой войны территориальных и политических реальностей... Дальнейшему улучшению европейской обстановки призвано содействовать совещание по вопросам безопасности и сотрудничества в Европе»⁷.

Вся подготовка к общеевропейскому совещанию шла на базе этих решений съезда. Когда в результате огромной работы социалистических стран, компартий и различных общественных организаций европейских стран западные державы пришли к выводу о невозможности дальнейшей оттяжки созыва совещания и дали согласие на проведение в Хельсинки многосторонних консультаций как последнего предварительного этапа к созыву совещания, Политический Консультативный Комитет стран — участниц Варшавского Договора собрался в январе 1972 года в Праге и разработал основные принципы безопасности и отношений государств Европы, которые были сформулированы в Декларации о мире, безопасности и сотрудничестве в Европе и стали исходной базой для консульта-

⁷ «Материалы XXIV съезда КПСС», с 196

ций 35 стран в Хельсинки в ноябре 1972 года. Среди этих принципов на первом плане были: нерушимость границ, в том числе сложившихся в результате второй мировой войны; неприменение силы и решение всех спорных вопросов исключительно мирными средствами; мирное сосуществование европейских государств, принадлежащих к разным социальным системам, добрососедские отношения и сотрудничество в интересах мира; взаимовыгодные связи между странами в экономической, научно-технической, культурной областях, в сфере туризма и защиты окружающей среды; разоружение; поддержка ООН.

Состоявшиеся в мае 1972 года советско-американские переговоры на высшем уровне в Москве имели положительное значение для подготовки к созыву общеевропейского совещания, поскольку в коммюнике об этих переговорах за основу разрядки и мирного сотрудничества в Европе принимались принципы «территориальной целостности, нерушимости границ, невмешательства во внутренние дела, суверенного равенства, независимости и отказа от применения силы или угрозы ее применения»⁸, то есть те принципы, которые выдвигались не раз Советским Союзом и другими социалистическими странами как основа мирного сотрудничества в послевоенное время и которые были выдвинуты Пражским совещанием ПКК стран Варшавского Договора.

Июльская встреча 1972 года в Крыму руководителей коммунистических и рабочих партий социалистических стран явилась последним форумом братских партий, позволившим обменяться мнениями непосредственно перед началом консультаций в Хельсинки.

Многосторонние
консультации
в Хельсинки

Начавшиеся 22 ноября 1972 г. консультации представителей 35 стран — участниц Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе явились, как и само совещание, уникальным в своем роде опытом многосторонних переговоров европейских стран, США и Канады. В истории европейского континента еще не было подобных переговоров ни по количеству участников, ни по содержанию и методу. В этих консультациях приняли участие представители государств, входящих в НАТО, государств — участников Варшавского Договора, 4 нейтральных государств, 27 капиталистических и 8 социали-

⁸ «Правда», 30 мая 1972 г.

стических стран. Задачей консультаций было подготовить повестку дня Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе, уточнить состав его участников, порядок и процедуру его работы, определить финансирование, аппарат обслуживания и место проведения каждого из этапов совещания.

Сложность и необычность задач консультаций, сложность состава их участников, отсутствие опыта подобных многосторонних и многоплановых переговоров в прошлом создавали естественные трудности, особенно в самом начале консультаций. Это требовало от всех участников и от Правительства Финляндии, взявшего на себя организаторские функции, терпеливой и тонкой дипломатической работы, чтобы удовлетворить запросы как представителей каждой малой страны, нередко впервые участвующей в подобном международном форуме, так и большинства средних и больших стран, имеющих свои традиции, свой опыт международных переговоров, и обеспечить успешное выполнение поставленных перед консультациями задач, которые проводились к тому же под пристальным наблюдением правительств, широкой европейской и мировой общественности.

Первый процедурный вопрос, который встал уже в первые же дни проведения консультаций, был вопрос о порядке принятия решений как на самих консультациях, так и на предстоящем совещании. После всестороннего обсуждения этого вопроса между делегациями стран и на пленарном совещании было единодушно принято решение, зафиксированное затем в п. 4 правил процедуры, представленных на утверждение министров иностранных дел всех 35 стран — участниц первого этапа совещания. Оно гласило: «4. Решения Совещания принимаются на основе консенсуса. Консенсус определяется как отсутствие какого бы то ни было возражения, высказанного каким-либо представителем и выдвигаемого им как представляющее препятствие для принятия решения по рассматриваемому вопросу»⁹.

Значение этого решения выходило далеко за пределы правил процедуры. Оно означало признание абсолютного равенства всех участников совещания, представителей любой малой страны и любой крупной страны в приня-

⁹ «Заключительные рекомендации консультаций в Хельсинки». Хельсинки, 1973, с. 23.

тии решений по любому вопросу. Это означало необходимость полного согласования любой формулы, любой фразы, любого слова и знака препинания в принимаемом решении с каждым из участников совещания. Это полностью исключало любую попытку навязывания того или иного решения кому бы то ни было и создавало атмосферу подлинного равноправного сотрудничества в выработке каждого решения, которое будет являться законом в отношениях между государствами европейского континента.

Разумеется, такой порядок принятия решений несколько замедлял согласование и принятие решений по каждому вопросу уже на самих консультациях, но зато обеспечивал принятому на совещании решению необходимый международный авторитет и вес.

Вот почему Л. И. Брежнев мог с полным основанием сказать в своей речи на третьем этапе совещания 31 июля 1975 г., что принятые на совещании «договоренности рождены и достигнуты не посредством навязывания взглядов одних участников другим, а на основе учета мнений и интересов всех и при общем согласии»¹⁰. В этой же связи следует отметить, что в правилах процедуры, принятых на консультациях в Хельсинки, было зафиксировано еще одно важное принципиальное положение о том, что «все государства, принимающие участие в Совещании, участвуют в нем как суверенные и независимые государства и в условиях полного равенства. Совещание проводится вне военных союзов». Этим положением были подчеркнуты, с одной стороны, самостоятельная роль и независимый статус любого участника совещания, а с другой — общеевропейский характер совещания, независимо от военных союзов, имеющих в Европе. Важным с точки зрения характера работы совещания и его рабочих органов было принятие на консультациях правил процедуры, согласно которым заседания, посвященные открытию и закрытию первого и третьего этапов совещания, а также другие заседания, если министры примут такое решение, будут открытыми, а заседания Координационного комитета, комиссий и подкомиссий, то есть рабочих органов совещания, как правило, будут закрытыми. Такой порядок работы совещания обеспечивал необходимую гласность в изложении принципиальных позиций государств

¹⁰ «Правда», 1 августа 1975 г.

по основным вопросам и в то же время облегчал свободное и откровенное обсуждение всех деталей при выработке решений и документов совещания. Как показал опыт, этот порядок работы вполне оправдал себя.

Выработка повестки дня совещания и расшифровка основного содержания каждого пункта потребовали огромной и кропотливой работы всех участников консультаций. В ходе дискуссий как на пленарных заседаниях, так и в рабочих комиссиях выявились прежде всего неодинаковые подходы различных групп государств, отдельных государств к одним и тем же вопросам, продиктованные традициями «холодной войны» или узкополитическими расчетами определенных группировок государств, препятствовавших общеевропейскому сотрудничеству и пытавшихся сохранить и увековечить блоковые позиции. Были и попытки навязать определенные политические концепции в принципах отношений между государствами и в организации внутренней жизни государств под прикрытием буржуазного понимания лозунгов о свободе личности, правах человека и т. п. Не обошлось и без попыток своеобразного политического шантажа путем предъявления явно неприемлемых требований и последующей торговли в духе того, что мы вам уступим, мол, кое в чем в пункте о принципах отношений между государствами, если вы откроете ваши границы и предоставите полную свободу информации и контактов между людьми через границу.

В течение почти семи месяцев консультаций, с 22 ноября 1972 г по 8 июня 1973 г., шла непрерывная дипломатическая борьба в трех рабочих комиссиях и на пленарных заседаниях, в ходе которой постепенно преодолевались трудности по каждому пункту повестки дня и вырабатывались заключительные рекомендации как по основному содержанию каждого из них, так и по организационным вопросам.

Твердая в своих принципиальных позициях линия советской и других социалистических делегаций и гибкость их тактики обеспечили постепенное согласование всех основных вопросов и успешное завершение выработки заключительных рекомендаций. Эти рекомендации отразили разумные компромиссы всех представителей и общее стремление европейских государств, США и Канады двигаться в направлении дальнейшей разрядки международной напряженности и создать реальную базу для

обеспечения европейской безопасности и сотрудничества в различных областях.

В результате этой трудоемкой работы повестка дня была согласована в следующем виде:

- 1) вопросы, относящиеся к безопасности в Европе;
- 2) сотрудничество в области экономики, науки и техники, защиты окружающей среды;
- 3) сотрудничество в гуманитарных и других областях;
- 4) дальнейшие шаги после совещания.

По каждому из вопросов повестки дня были согласованы задания для рабочих комиссий и подкомиссий второго этапа совещания, в которых было сформулировано основное содержание и направление разработки тех документов совещания, которые будут вырабатываться на втором этапе и будут представлены на одобрение правительств — участников совещания на третьем его этапе.

При этом по п. 1 уже были сформулированы 10 принципов отношений между государствами, среди которых — принципы суверенного равенства, неприменения силы, нерушимости границ, территориальной целостности государств, невмешательства во внутренние дела и др.

Совещание было решено провести в три этапа: первый — в Хельсинки на уровне министров иностранных дел; второй — в Женеве на уровне, который будет определен каждым правительством, и третий — в Хельсинки, уровень которого будет определен позднее.

Успешное завершение консультаций в Хельсинки, договоренность о проведении европейского совещания и выработка согласованных рекомендаций по всем вопросам явились крупным успехом Советского Союза, других социалистических стран и всех миролюбивых сил, которые были заинтересованы в создании основы европейской безопасности, в придании разрядке напряженности необратимого характера и в перестройке международных отношений на основе принципов мирного сосуществования государств с различным социальным строем.

**Начало Совещания
по безопасности
и сотрудничеству
в Европе.**

**Первый и второй
этапы совещания**

С 3 по 7 июля 1973 г. в Хельсинки был проведен первый этап общеевропейского совещания по безопасности и сотрудничеству с участием 35 министров иностранных дел европейских государств, США и Канады. С приветственной речью на торжественном открытии совещания выступил Президент Финляндии У. К. Кекконен и Гене-

ральный секретарь ООН К. Вальдхайм. Знаменательным оказалось то, что, согласно жребию, председателем первого рабочего заседания совещания оказался министр иностранных дел ГДР О Винцер, представитель первого рабоче-крестьянского государства на немецкой земле, долгое время не признававшегося капиталистическими государствами. Это было своеобразным признанием глубоких положительных изменений, которые произошли в Европе в послевоенный период.

Совещание одобрило разработанные на консультациях в Хельсинки рекомендации, и министры всех стран — участниц совещания выступили с изложением позиций их правительств по вопросам безопасности и сотрудничества в Европе. Министр иностранных дел СССР А. А. Громыко изложил взгляды Советского правительства по главным вопросам европейской и международной безопасности и внес на рассмотрение совещания на его втором и третьем этапах проект генеральной декларации об основах европейской безопасности и принципах отношений между государствами, который явился центральной темой обсуждения на совещании.

Другие социалистические страны Европы также внесли весомый вклад в работу совещания как глубоко обоснованными выступлениями министров, так и внесенными ими развернутыми предложениями по всем пунктам повестки дня совещания. Так, министры иностранных дел ГДР и ВНР внесли на рассмотрение совещания проект совместного заявления о развитии сотрудничества в области экономики, торговли, науки и техники, защиты окружающей среды.

Министры иностранных дел ПНР и НРБ внесли совместный проект предложений об основных направлениях развития культурного сотрудничества, контактов и обмена информацией.

Министр иностранных дел Чехословакии внес проект предложения об учреждении консультативного комитета по вопросам безопасности и сотрудничества в Европе для подготовки последующих европейских совещаний.

Таким образом уже на первом этапе совещания социалистические страны Европы проявили инициативу и внесли конкретные предложения по всем вопросам повестки дня, которые помогли впоследствии выработке согласованных решений по основным проблемам укрепления без-

опасности и европейского сотрудничества на основе принципов мирного сосуществования.

Делегация Франции внесла ряд предложений по вопросам культурного обмена, сотрудничества в области информации и науки. Делегация ФРГ внесла предложения, касающиеся расширения промышленного сотрудничества, вопросов воссоединения семей и улучшения условий работы журналистов. Делегацией Великобритании были выдвинуты предложения, касавшиеся вопросов укрепления доверия, улучшения деловых контактов, экономической и торговой информации, совместных телевизионных программ и др.

Делегации Италии, Канады, Югославии, Греции, Турции, Сан-Марино внесли различные предложения, касавшиеся как общего направления сотрудничества, так и отдельных вопросов, главным образом культурного характера и сотрудничества в различных областях.

Итоги первого этапа совещания вместе с хельсинкскими заключительными рекомендациями заложили солидную основу для работы на втором и третьем этапах совещания и для подготовки решений, которые были призваны оздоровить всю обстановку в Европе и укрепить ее безопасность и всестороннее сотрудничество государств—участников совещания.

Собравшиеся в Крыму 30—31 июля 1973 г. руководители коммунистических и рабочих партий социалистических стран Европы положительно оценили итоги подготовительных консультаций и первого этапа совещания и высказались за дальнейшее углубление процесса разрядки и укрепление безопасности в Европе и во всем мире.

С 29 августа по 3 сентября 1973 г в Женеве начал работать Координационный комитет для организации работы второго этапа совещания, а с 18 сентября приступили к работе все рабочие органы совещания.

В течение почти двух лет (со второй половины 1973 до середины июля 1975 г.) в Женеве продолжалась упорная, кропотливая работа второго этапа совещания, когда более 500 экспертов-дипломатов из 35 стран Европы, США и Канады были заняты выработкой решений по всем вопросам утвержденной повестки дня совещания. Они действовали на основе хельсинкских рекомендаций, в которые, однако, делались попытки внести нередко существенные изменения в духе возврата к «холодной войне».

Несмотря на эти попытки, вся эволюция международных отношений диктовала дальнейшее развитие процесса разрядки напряженности и перестройки отношений между государствами в Европе в духе сотрудничества и укрепления мира.

В соответствии с принятой повесткой дня были созданы три комиссии: по вопросам безопасности в Европе, по вопросам сотрудничества в области экономики, науки и техники и окружающей среды, по вопросам сотрудничества в гуманитарных и других областях. В каждой из комиссий работали подкомиссии (в первой — три подкомиссии, во второй — пять подкомиссий, в третьей — четыре подкомиссии). Иногда создавались отдельные рабочие группы для рассмотрения конкретных вопросов.

В течение всего второго этапа совещания периодически собирался Координационный комитет, который координировал деятельность комиссий и обобщал результаты их работы для заключительного этапа совещания. Он рассматривал также вопрос о дальнейших шагах после совещания и все вопросы, связанные с третьим этапом совещания. В общей сложности работа второго этапа продолжалась 22 месяца и 17 дней, а все три этапа совещания продолжались 32 месяца и 10 дней, то есть почти три года. Чтобы представить себе характер и трудности обсуждения среди представителей 35 государств всех вопросов, достаточно указать, что для согласования только одного раздела Заключительного акта совещания — Декларации о принципах — было проведено около 250 заседаний соответствующей подкомиссии. Представители больших и малых государств, принадлежащих к различным социально-экономическим системам, придерживающихся различных направлений или имеющих определенные особенности в своей внешней политике (страны НАТО, Варшавского Договора, нейтральные страны), вели кропотливую работу в комиссиях, подкомиссиях и рабочих группах, добиваясь принятия приемлемых для всех формулировок и документов.

Из месяца в месяц во всех рабочих комиссиях и подкомиссиях совещания достигалось все больше согласия по всем основным вопросам безопасности, укрепления доверия, сотрудничества в экономических и культурных отношениях, в налаживании контактов и расширении информации. Один за другим формулировались принципы отношений между государствами и конкретизировались

пути расширения сотрудничества между ними в различных областях.

В результате этой длительной и кропотливой дипломатической работы, не имевшей прецедента в прошлом, удалось согласовать, несмотря на различные первоначальные подходы к решению целого ряда важных конкретных вопросов, общий документ — Заключительный акт совещания, который и был подготовлен для подписания высшими руководителями 35 государств Европы, США и Канады. В этом документе были разработаны основополагающие вопросы международных отношений и программы сотрудничества стран — участниц совещания в важнейших областях международной жизни: Декларация принципов, которыми государства-участники будут руководствоваться во взаимных отношениях; документ по мерам укрепления доверия и некоторым аспектам безопасности и разоружения; сотрудничество в области экономики, науки и техники и окружающей среды; вопросы, относящиеся к безопасности и сотрудничеству в Средиземноморье; сотрудничество в гуманитарных и других областях; дальнейшие шаги после совещания.

В Декларации принципов были сформулированы 10 принципов отношений между государствами, которые один из западных участников совещания назвал «новым кодексом политических и человеческих отношений в Европе». Вот эти принципы: I. Суверенное равенство, уважение прав, присущих суверенитету; II. Неприменение силы или угрозы силой; III. Нерушимость границ; IV. Территориальная целостность государств; V. Мирное урегулирование споров; VI. Невмешательство во внутренние дела; VII. Уважение прав человека и основных свобод, включая свободу мысли, совести, религии и убеждений; VIII. Равноправие и право народов распоряжаться своей судьбой; IX. Сотрудничество между государствами; X. Добросовестное выполнение обязательств по международному праву.

В Заключительном акте было согласовано, что «все принципы... имеют первостепенную важность, и, следовательно, они будут одинаково и неукоснительно применяться при интерпретации каждого из них с учетом других»¹¹. Первостепенная важность каждого из принципов видна из ознакомления, например, с таким принципом,

¹¹ «Правда», 2 августа 1975 г.

как нерушимость границ. Само принятие этого принципа всеми 35 государствами — участниками совещания свидетельствует о признании ими тех территориальных и политических реальностей, которые сложились в результате второй мировой войны и которые фиксируют завоевания социализма, включая существование независимого, суверенного социалистического государства — Германской Демократической Республики.

Принцип III. Нерушимость границ гласит: «Государства-участники рассматривают как нерушимые все границы друг друга, как и границы всех государств в Европе, и поэтому они будут воздерживаться сейчас и в будущем от любых посягательств на эти границы.

Они будут соответственно воздерживаться также от любых требований или действий, направленных на захват и узурпацию части или всей территории любого государства-участника»¹².

Поскольку все войны в Европе были связаны в той или иной мере с претензиями на те или иные территории, то есть с посягательствами на границы, принятие этого принципа всеми европейскими государствами, как и США, и Канадой, является важнейшим шагом к надежному обеспечению мира в Европе.

Известно, что при формулировании принципа о суверенных правах государств было согласовано, что «их границы могут изменяться, в соответствии с международным правом, мирным путем и по договоренности»¹³. Такая трехчленная формула полностью гарантирует соблюдение принципа нерушимости границ, установленных после второй мировой войны, тем более что в договорах ФРГ с СССР, ПНР, ГДР и ЧССР 1970—1974 годов нерушимость этих границ подтверждена в международно-правовом порядке.

В других разделах Заключительного акта совещания определены основные направления сотрудничества в различных областях экономики, науки, техники, защиты окружающей среды, образования, информации, контактов между отдельными людьми, учреждениями и организациями, а также сформулированы возможные формы, мас-

¹² «Во имя мира, безопасности и сотрудничества К итогам Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе, состоявшемуся в Хельсинки 30 июля — 1 августа 1975 г.». М., 1975, с. 23.

¹³ Там же, с. 17.

штабы и пути этого сотрудничества. Можно сказать, что в этих разделах дана широкая программа равноправного и взаимовыгодного сотрудничества государств в интересах укрепления мира и подъема благосостояния и культуры народов Европы. Вместе с тем в каждом из них определены основы такого сотрудничества в идентичных формулах. «Это сотрудничество должно осуществляться при полном соблюдении принципов, регулирующих отношения между государствами-участниками в соответствующем документе»¹⁴. Речь идет об известных 10 принципах, в числе которых, как известно, имеются помимо других и принцип «невмешательство во внутренние дела», и «суверенное равенство, уважение прав, присущих суверенитету», в формулировке которого имеется положение: «Они будут также уважать право друг друга свободно выбирать и развивать свои политические, социальные, экономические и культурные системы, равно как и право устанавливать свои законы и административные правила»¹⁵. На этой основе и будет развиваться сотрудничество во всех областях, определенных в различных разделах Заключительного акта совещания.

В середине июля 1975 года основная работа была завершена, и была окончательно определена дата начала третьего этапа совещания, который было признано целесообразным провести на высшем уровне.

Третий этап Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе на высшем уровне	30 июля 1975 г. в Хельсинки начался третий этап совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе, на котором присутствовало 35 высших представителей государств, включая глав государств, правительств и министров иностранных дел. На открытии совещания выступил Президент Финляндии У. К. Кекконен и Генеральный секретарь ООН К. Вальдхайм, которые подчеркнули историческое значение этого совещания и его беспрецедентный характер. Несмотря на глубокие различия в социальном строе государств, в политике многих правительств, представленных на совещании, все выступавшие в течение трех дней лидеры европейских стран, Президент США и премьер-министр Канады подчеркнули положительный характер и важность политики разрядки международной напряженности, укрепления европейской безопасности и

¹⁴ Там же.

¹⁵ Там же.

развития сотрудничества государств на основах принципов мирного сосуществования, сформулированных советским руководством.

Как ометил Л. И. Брежнев, «суммарный итог Совещания состоит в том, что международная разрядка во все большем объеме наполняется конкретным материальным содержанием. Именно материализация разрядки — вот в чем суть дела, суть всего, что должно сделать мир в Европе действительно прочным и незыблемым. И во главу угла мы ставим при этом задачу прекращения гонки вооружений, достижения реальных результатов в деле разоружения».

В выступлении главы советской делегации было подчеркнуто также, что успех совещания стал возможным потому, что его участники постоянно делали шаги навстречу друг другу и достигнутые компромиссы — «это компромиссы обоснованные, такие, которые идут на пользу миру, не стирая различий в идеологии и общественных системах».

Из опыта совещания вытекают важные выводы и на будущее. Главный из них тот, что «никто не должен, опираясь на те или иные соображения внешнеполитического характера, пытаться диктовать другим народам, как они должны устроить свои внутренние дела. Народ каждого государства, и только он, имеет суверенное право решать свои внутренние дела, устанавливать свои внутренние законы».

Касаясь вопроса о том, кто же выиграл от совещания, Л. И. Брежнев сказал: «Нет победителей и побежденных, приобретших и потерявших. Это победа разума. Выиграли все: страны Востока и Запада, народы социалистических и капиталистических государств — участников союзов и нейтральных, малых и крупных. Это выигрыш всех, кому дороги мир и безопасность на нашей планете».

В конце совещания главы делегаций всех стран подписали 1 августа 1975 г. Заключительный акт, содержащий согласованные решения по всем пунктам повестки дня совещания.

Если говорить о перспективах, вытекающих из итогов совещания, то нужно отметить, что согласованные на совещании решения выдвигают задачу укоренить принятые принципы отношений между государствами, внедрить их в практику и «сделать их законом международной жизни, преступить который не дано никому». В решении вы-

ражена уверенность в том, что «все страны, представленные на Совещании, будут претворять в жизнь достигнутые договоренности. Что касается Советского Союза, то он будет действовать именно так»¹⁶.

Весь опыт подготовки и проведения Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе — блестящий пример ленинского творческого подхода к решению важнейших внешнеполитических задач и образец дипломатического искусства советской социалистической дипломатии.

Л. И. Брежнев в своем выступлении на Совещании сказал, что оно оказалось «полезной школой международной политики для участвующих государств». И действительно, ведь совещание позволило всем участвовавшим в нем государствам, несмотря на различия в подходе многих из них к основным проблемам международной политики, подвести коллективно основные политические итоги второй мировой войны, объективно подтвердив бесплодность и вредность политики «холодной войны» и «с позиции силы». Совещание коллективно завершило таким образом важный этап в развитии международных отношений после войны.

С другой стороны, принятием на основе консенсуса Заключительного акта все участвовавшие в совещании государства признали тем самым начало нового этапа разрядки международной напряженности и налаживания отношений равноправного сотрудничества между государствами с различным общественным строем. Договоренности, которые были достигнуты в результате совещания, отвечают, по широкому признанию, принципам мирного сосуществования государств, мирного сотрудничества и свободы народов, которые, как известно, были выработаны В. И. Лениным и отстаивались с первых шагов существования Советского государства. С принятием Заключительного акта перед всеми государствами — участниками совещания открылись новые возможности для решения центральной задачи современности — упрочения мира и безопасности в Европе, а также для существенного расширения и активизации сотрудничества между европейскими государствами в области экономики, науки, техники, охраны окружающей среды, в гуманитарной и других областях, в том числе в области культуры, образования, информации, контактов между людьми. Все это, ра-

¹⁶ «Правда», 7 августа 1975 г

зумеется, не явилось чем-то неожиданно упавшим сверху, а было следствием, с одной стороны, объективных перемен в международной обстановке в результате изменения соотношения сил на международной арене, а с другой — результатом длительной и упорной борьбы социалистической дипломатии за решение кардинальных задач переустройства международных отношений. Эта борьба развивалась и развивается с использованием как методов и форм традиционной дипломатии, так и новых ее форм и методов, в особенности контактов и переговоров на высшем уровне и широкого привлечения миллионных масс трудящихся во всех странах к решению главных вопросов внешней политики, вопросов укрепления мира и предотвращения войны.

Вся подготовительная работа к созыву совещания и весь ход переговоров на всех этапах совещания насыщены сочетанием традиционных дипломатических приемов работы через министерства иностранных дел и посольства в различных странах — участницах совещания с публичными, открытыми заявлениями Советского Союза, Политического Консультативного Комитета стран Варшавского Договора, совещаний европейских коммунистических и рабочих партий, совещаний различных кругов европейской общественности, объединившихся на платформе борьбы за европейскую безопасность, а также с личными контактами руководящих деятелей КПСС во главе с Генеральным секретарем ЦК КПСС Л. И. Брежневым с руководителями ведущих стран Европы, США и Канады, в результате которых шаг за шагом решались главные вопросы, стоявшие в повестке дня совещания. При этом тесное сотрудничество и координация дипломатических действий между социалистическими странами — членами Варшавского Договора явились динамичным фактором в решении спорных вопросов на совещании.

В ходе работы второго этапа совещания не раз имели место затруднения, вызывавшиеся как различием в позициях основных групп государств — участников совещания, так и позициями отдельных государств, с которыми были не согласны нередко и государства, входившие в одну и ту же группу и связанные общностью основных политических установок их внешней политики. Для согласования вырабатывавшихся документов требовались разумные компромиссы, а для этого необходимы были контакты не только между делегациями на совещании, но

и между правительствами и их основными руководителями. Огромную работу в этом отношении проводил Советский Союз, и решающую роль в преодолении главных трудностей на узловых этапах хода совещания играли личные контакты с главами правительств влиятельных государств — участников совещания и личные послания Л. И. Брежнева к ним. Нередко существо таких контактов становилось широко известным, и это оказывало свое воздействие на общественное мнение многих стран. Многочисленные встречи представителей делегаций на самом совещании — официальные, полуофициальные, неофициальные и частные, как на двусторонней, так и многосторонней основе, контакты между министерствами иностранных дел, правительствами и их главами, публикации различных информации, заявлений и документов, использование различия в позициях разных стран, гибкая тактика и твердость в защите основных позиций — все эти средства и пути многосторонней дипломатии были использованы для достижения успеха совещания.

Таким образом, многосторонняя дипломатия в ходе совещания приобрела широкий размах и использовала новые формы и методы, соответствующие новой международной обстановке. Социалистическая дипломатия ввела в повседневную практику идею основоположников марксизма, высказанную ими еще более 100 лет назад, о том, что рабочий класс имеет задачу «овладеть тайнами международной политики, следить за дипломатической деятельностью своих правительств и в случае необходимости противодействовать ей всеми средствами» в тех случаях, когда она противоречит его интересам¹⁷.

Подводя итоги Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе, органы печати Запада почти единодушно отмечали выдающуюся роль советской дипломатии в осуществлении этой крупной международной акции. В то же время противники разрядки международной напряженности пытались и пытаются приуменьшить значение решений совещания, умалить их роль для перестройки международных отношений и по-своему интерпретировать некоторые из них, чтобы направить их исполнение в выгодное для реакционных кругов Запада русло.

Государственный секретарь США Г. Киссинджер в связи с попытками искажения сути международной раз-

¹⁷ К Маркс и Ф Энгельс Соч Т 16, с 11.

рядки вынужден был в своем выступлении по телевидению 6 августа 1975 г. заявить, что «разрядка — это не любезность, которую мы оказываем кому-либо за что-нибудь. Это то, что мы делаем для себя и для других стран. В этом состоит суть разрядки напряженности»¹⁸. Министр иностранных дел СССР А. А. Громыко в свою очередь подчеркнул, что все те, кто открыто или полукрыто выступает против уменьшения международной напряженности, никакой альтернативы этому курсу не предлагают. «Реально их линия не оставляет иного ответа, как в пользу поворота процесса вспять, к временам «холодной войны». Все это и есть водораздел между теми, кто на деле за мир, за улучшение отношений между государствами, за развертывание мирного сотрудничества во всех областях, — а за ними народы, — и теми, кто не приемлет этого направления развития в мировых делах, кто хотел бы толкать мир на старую тропу напряженности, столкновений между государствами, безудержной гонки вооружений со всеми вытекающими из этого опасностями»¹⁹.

Скрытые противники разрядки пытаются по-своему интерпретировать как отдельные положения Заключительного акта, так и общее его направление. Вместо признания ценности и важности всех разделов Заключительного акта делаются попытки выпятить лишь раздел о гуманитарных проблемах и личных контактах, противопоставив его разделу о принципах отношений между государствами, одновременно принижая его значение. Находятся и такие, которые хотели бы сформулировать по-новому отдельные положения принятого совещанием документа, выдвинув не принятые совещанием в ходе дискуссий формулы и дав таким образом свою искаженную интерпретацию этого важнейшего внешнеполитического документа.

Вот почему имеют особое значение те двусторонние документы, которые были приняты Советским Союзом и Францией, СССР и Италией непосредственно вслед за Совещанием по безопасности и сотрудничеству в Европе, в которых намечалось направление работы, предстоящей всем государствам — участникам совещания по реализации принятого ими Заключительного акта. Так, в Декларации, подписанной Л. И. Брежневым и Президентом

¹⁸ «Правда», 7 августа 1975 г.

¹⁹ «Правда», 24 сентября 1975 г.

Франции В. Жискара д'Эстэном 17 октября 1975 г. во время официального визита Президента в СССР, говорилось, что Франция и СССР обязались «строго соблюдать и проводить в жизнь во всех областях их взаимоотношений принципы отношений между государствами *в том виде, в каком они были провозглашены совещанием...* (выделено нами. — В. З.)». Аналогично изложено и Заявление Италии и СССР по вопросу о выполнении решений совещания во время официального визита Президента Италии Д. Леоне в СССР в ноябре 1975 года. Другими словами, руководители СССР, Франции и Италии сочли ненужным давать какую-либо интерпретацию решениям совещания, а обязались соблюдать и проводить их в жизнь без каких-либо изменений и пояснений. Эта линия реализации Заключительного акта имеет принципиальное значение и направлена против всяких попыток дать новое толкование принятым на совещании решениям.

В то же время в советско-французской Декларации указано, что осуществление конкретных решений совещания в различных областях обе стороны мыслят «путем достижения двусторонних соглашений и договоренностей», рассматривая итоги совещания как долговременную программу деятельности государств».

Таковы основные направления и пути реализации всех решений совещания, как они представляются вслед за завершением работы этого беспрецедентного форума государств Европы, США и Канады.

Совещание по безопасности и сотрудничеству в Европе и его Заключительный акт получили в целом положительную оценку во всем мире, несмотря на попытки реакционных кругов — сторонников «холодной войны» в некоторых странах подвергнуть критике отдельные его решения и посеять сомнения в их осуществимости.

Берлинская конференция коммунистических и рабочих партий стран Европы, этот авторитетный и представительный форум 29 млн. коммунистов, безоговорочно высказалась в поддержку Заключительного акта совещания и призвала трудящихся всех европейских стран вести решительную борьбу за полную реализацию принятых совещанием решений, что имеет важное значение для укрепления всеобщего мира и социального прогресса не только европейского континента.

Совещание по безопасности и сотрудничеству в Европе, пишется в итоговом документе конференции, «откры-

ло новые перспективы для дальнейшего укрепления мира и безопасности, для плодотворного развития отношений и сотрудничества между всеми странами Европы. Это будет иметь позитивные последствия для всех народов мира».

Состоявшееся 25—26 ноября 1976 г. в Бухаресте совещание Политического Консультативного Комитета государств — участников Варшавского Договора в своей Декларации «За новые рубежи в международной разрядке, за укрепление безопасности и развитие сотрудничества в Европе» выразили удовлетворение тем, что за последние годы в международных отношениях произошли существенные положительные сдвиги. В самом деле — начался процесс разрядки международной напряженности, утверждается мирное сосуществование государств с различным общественным строем, в Европе решены мирными средствами важные проблемы, оставшиеся неурегулированными после второй мировой войны. Наконец, отношения между европейскими государствами все больше переводятся на устойчивую основу равноправного сотрудничества. Принятые же в Хельсинки принципы и договоренности представляют собой широкую и четкую платформу дальнейшего укрепления мира.

Однако необходимо добиваться того, чтобы разрядка международной напряженности приобрела необратимый характер. А для этого, говорится в Декларации, «надо бережно относиться к уже принятым международным обязательствам по укреплению безопасности в Европе, не допускать искажения этих обязательств, постоянно продвигаться вперед, к новым рубежам взаимопонимания и сотрудничества, сообща искать пути устранения источников возможных трений».

Особо важно способствовать «принятию мер по ослаблению военной конфронтации и разоружению на континенте». Идя в этом направлении, социалистические страны — участницы совещания в Бухаресте выдвинули новые конструктивные предложения, направленные в первую очередь на устранение угрозы термоядерной войны. «Руководствуясь стремлением сделать новый эффективный шаг по устранению угрозы ядерной войны, они предлагают всем государствам, подписавшим Заключительный акт, принять направленный на достижение этой цели договор о неприменении первыми друг против друга ядерного оружия и выражают надежду, что это пред-

ложение будет встречено положительно». Вместе с тем в Декларации упоминается ряд других предложений по вопросам разоружения, выражается готовность государств — участников Варшавского Договора вести по всем этим вопросам деловые переговоры в рамках ООН и на других международных форумах. Далее, подтверждая свою позицию относительно готовности к роспуску Организации Варшавского Договора одновременно с роспуском Организации Североатлантического договора и в качестве первого шага — к ликвидации их военных организаций, участники совещания ПКК сделали еще один шаг в этом направлении — призвали одновременно приостановить действие ст. 9 Варшавского Договора и ст. 10 Североатлантического договора, допускающих расширение круга участников путем присоединения новых государств.

Вся Декларация и эти конкретные предложения свидетельствуют о новых усилиях социалистических стран в интересах дальнейшего развития процесса разрядки международной напряженности, укрепления мира и международного сотрудничества.



Читатель этой книги имел возможность познакомиться с основными проблемами внешней политики и дипломатии в их историческом развитии и рассмотреть основы дипломатической службы главных типов государств мира и международных организаций. Главное внимание в книге уделено принципам и методам ленинской внешней политики и советской дипломатии, содержанию и формам дипломатической работы в центре и за границей. Особо подробно освещены новые формы внешнеполитической борьбы и дипломатической деятельности, разработанные и все более широко применяемые советской дипломатией и дипломатией других социалистических стран. Разносторонняя деятельность посольств, различные формы двусторонних и многосторонних переговоров, совещаний, конференций, визиты партийно-правительственных делегаций, встречи и совещания на высшем уровне, широко применяемые в последнее десятилетие при активном участии и по инициативе Советского Союза и других стран социализма, получили возможно более широкое освещение. Уникальному опыту многостороннего совещания 33 стран

Европы, США и Канады, получившему столь большой международный резонанс, посвящен в книге особый раздел.

Внешняя политика, дипломатия и дипломатическая служба СССР заслуживают основательного изучения, так как после победы Великого Октября «впервые в истории человечества появилась на свет совершенно новая внешняя политика, которая стала служить не эксплуататорам, а трудящимся — рабочему классу, овладевшему государственной властью и представляющему интересы всего трудового народа»²⁰.

Если эта книга поможет изучению основных вопросов дипломатической службы с учетом дипломатического опыта последних лет, автор будет считать себя удовлетворенным.

²⁰ «История внешней политики СССР. 1917—1975 гг» Т. 1. М., 1976, с. 5.

ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение	3
Глава I. Дипломатия и дипломатическая служба	14
§ 1. Понятие дипломатии и дипломатической службы	14
§ 2. Возникновение и основные исторические типы дипломатии	24
§ 3. Общий кризис капитализма и современная империалистическая дипломатия	36
§ 4. Социалистическая дипломатия — новый тип дипломатии	56
§ 5. Дипломатия развивающихся государств Азии, Африки, Латинской Америки	84
Глава II Государственные органы внешних сношений. Ведомство иностранных дел — основное звено внешнеполитического аппарата государств	91
§ 1. Понятие государственных органов внешних сношений, их виды и функции	91
§ 2. Органы внешних сношений СССР Центральный аппарат Министерства иностранных дел СССР	101
§ 3. Государственные органы внешних сношений других стран социализма	126
§ 4. Органы внешних сношений и ведомства иностранных дел крупнейших капиталистических государств	140
§ 5. Органы внешних сношений некоторых развивающихся государств Азии, Африки, Латинской Америки	181
Глава III Дипломатические представительства за границей	199
§ 1. Основные виды зарубежных органов внешних сношений. Дипломатическое представительство, его задачи, функции и персонал	199
§ 2. Дипломатические представительства СССР и других стран социализма за границей	215
§ 3. Дипломатические представительства капиталистических государств	233
Глава IV Международные организации. Межгосударственные органы внешних сношений	245
§ 1. Понятие, исторические типы и виды международных организаций	245
§ 2. Международные организации социалистических стран	252
§ 3. Империалистические блоки и милитаризация дипломатии	268

§ 4. Развивающиеся страны Африки и Организация африканского единства	278
§ 5 Организация Объединенных Наций	285
Глава V Международные совещания и конференции	309
§ 1. Место и значение международных совещаний, встреч и конференций	309
§ 2. Внешнеполитические переговоры и дипломатия на высшем уровне	312
§ 3. Координация внешнеполитической деятельности стран социалистического содружества	316
§ 4 Подготовка, организация и проведение международных совещаний и конференций	319
§ 5 Опыт переговоров и международных совещаний 60—70-х годов	330
§ 6 Совещание по безопасности и сотрудничеству в Европе — важнейшее звено политики разрядки и смягчения международной напряженности и уникальный опыт многосторонних переговоров	340

Валериан Александрович Зорин
ОСНОВЫ ДИПЛОМАТИЧЕСКОЙ СЛУЖБЫ

Редактор *Г. И. Самолетов*
Оформление художника *В. В. Гарбузова*
Художественный редактор *Р. А. Казаков*
Технический редактор *Л. С. Андреева*
Корректор *Э. К. Гаврута*

ИБ № 12

А 15133 Сдано в набор 19 октября 1976 г. Подписано в печать 3 января 1977 г.
Формат 84×108¹/₃₂ Бумага тип № 1 Усл. печ. л. 19 3/2 Уч. изд. л. 20,48
Тираж 70 000 экз. Изд. № 75—Ю Издательство «Международные отношения»,
103031 Москва, К 31, Кузнецкий мост 24 Заказ 800 Ярославский полиграфкомбинат
Союзполиграфпрома при Государственном комитете Совета Министров СССР по делам издательств, полиграфии и книжной торговли 150014, Ярославль, ул. Свободы, 97 Цена 1 р. 50 к.