Белорусский Государственный Университет

Факультет Международных отношений

Кафедра Международного туризма

РЕФЕРАТ

на тему

**История становления и особенности национального этикета и протокола в дипломатической службе Германии**

Минск 2010

Введение

ДИПЛОМАТИЧЕСКАЯ СЛУЖБА ФРГ — конституционная система, находящаяся на службе государства и нации, основные принципы которой — профессионализм, беспристрастность, конкурсный отбор, карьерность.

ЦЕЛЬ РЕФОРМЫ ДИПЛОМАТИЧЕСКОЙ СЛУЖБЫ ФРГ: повышение эффективности работы аппарата внешнеполитического ведомства за счет более рационального распределения обязанностей между подразделениями, сокращения числа сотрудников, внедрения более эффективных методов организации труда и современной оргтехники.

Дипломатическую службу Германии традиционно причисляют к наиболее эффективным, целеустремленным и успешно функционирующим внешнеполитическим службам. Несмотря на свою относительную молодость — ей всего 130 лет, дипломатия Германии и профессионально обслуживающий ее персонал опираются на большой и разносторонний опыт работы в сложных политических ситуациях, которыми изобилует германская история нового и новейшего времени. За тринадцать десятилетий своего существования ей дважды пришлось решать проблему объединения страны, участвовать в подготовке двух мировых войн, а затем, после тяжелейших поражений, восстанавливать внешнеполитические позиции и влияние Германии в мире.

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

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

1. Становление дипломатической службы современной Германии

Становление дипломатической службы современной Германии началось после образования в 1949 г. двух германских государств — ФРГ и ГДР. Происходило это постепенно. В Ведомстве федерального канцлера была создана группа по связям с союзнической Верховной Контрольной Комиссией. Реально связи поддерживались с Верховными Комиссарами трех западных держав. Однако уже 22 ноября 1949 г. т.н. Петерсбергским соглашением три западные державы предоставили правительству ФРГ право поддерживать с иностранными государствами консульские и торговые отношения. В ноябре 1949 г. было открыто представительство ФРГ при штаб-квартире Организации экономического сотрудничества и развития в Париже. Вскоре в Ведомстве федерального канцлера было создано «Организационное бюро» по делам консульско-экономических представительств за границей. В течение 1950 г. были открыты Генеральные консульства ФРГ в Лондоне, Нью-Йорке и Париже, а затем в Стамбуле, Амстердаме, Брюсселе, Риме и Афинах.

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

МИДу ФРГ было возвращено старое наименование — Ведомство иностранных дел. Однако в русском варианте в дипломатической переписке используется классическое название — Министерство иностранных дел. В его состав помимо упомянутой Службы по внешним сношениям были включены т.н. Бюро по вопросам мира в Штутгарте (созданное для сбора и анализа документов по вопросам мирного урегулирования в Европе), а также внешнеторговый департамент вместо существовавшего с 1947 г. Управления по делам объединенной экономической территории во Франкфурте-на-Майне.

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

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

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

К этому времени дипломатические службы обоих германских государств уже полностью сложились. Дипломатические службы ФРГ и ГДР отличались высоким профессионализмом, эффективностью, организованностью, настойчивостью в решении стоящих перед ними задач. На международной арене они конкурировали друг с другом, жестко противоборствовали, используя весь арсенал своих возможностей, влияния и опыта для достижения поставленных руководством государств целей.

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

2. Место дипломатической службы в системе органов государственной власти ФРГ

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

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

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

— содействие поддержанию прочного мирного и справедливого порядка в Европе и между народами мира;

— обеспечение нерушимых и неотъемлемых прав человека как основы любого человеческого сообщества;

— сохранение естественных основ жизни на земле и защита культурного наследия человечества;

— уважение и дальнейшее развитие международного права;

— строительство объединенной Европы;

— обеспечение единства и свободы немецкого народа.

Как видим, это вполне благородная программа. Вопрос, однако, в том, в какой мере практическая политика ФРГ и ее дипломатическая служба соответствуют программным установкам.

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

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

В соответствии с Конституцией ФРГ основные направления внешней политики страны (как и политики в других вопросах) определяются федеральным канцлером. Он — ключевая фигура, за ним — принятие окончательных решений по принципиальным вопросам международной деятельности государства. Однако это никак не умаляет роли и задач Министерства иностранных дел. В пределах основных установок внешней политики ФРГ федеральный министр ведет дела самостоятельно и под свою личную ответственность. Любые конкретные указания, от кого бы они ни исходили, могут передаваться аппарату министерства или загранучреждениям только через министра. Никто не вправе предпринимать какие-либо шаги в области внешней политики в обход министра иностранных дел, без согласования с ним.

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

3. Организация дипломатической службы и ее структура

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

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

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

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

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

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

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

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

Сотрудники «высокой» категории таким требованиям, как правило, не отвечают. Они обладают лишь общим или специальным высшим образованием, а служащие «средней» категории — законченным средним образованием. Этим и объясняется жесткая иерархическая структура дипломатической службы ФРГ.

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

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

В германской дипломатической службе применяется модель передвижения и ротации, которая предусматривает большую мобильность и служебный рост сотрудников, если они, разумеется, обеспечивают необходимое качество работы. После окончания Дипломатической школы молодой сотрудник назначается на должность А13 — «легационный секретарь», что соответствует должности второго секретаря. Он может поработать на одной— двух должностях в Центральном аппарате и на двух—трех должностях в представительствах за границей в различных регионах мира и на разных участках работы, причем перемещения осуществляются без заезда в Германию и промежуточной работы в МИД ФРГ.

Поработав на младших дипломатических должностях 10— 12 лет, дослужившись до звания старшего советника, сотрудник обретает реальную возможность получить назначение на должность заместителя заведующего отделом в ЦА МИД. На этой должности он может проработать неопределенное время и либо продвинуться еще на одну ступень в министерстве, либо получить назначение генеральным консулом в среднем по величине представительстве, либо даже послом в небольшой стране. После этого обычно следует перевод на аналогичную должность в более крупную страну. И все это без промежуточной работы в ЦА МИД.

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

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

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

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

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

Исходя из действующей модели ротации, знание языков всех тех стран, в которых приходится работать немецким дипломатам, считается желательным, но не обязательным. Они могут пользоваться услугами переводчиков, хотя, конечно, незнание языка страны пребывания является серьезным недостатком и ощутимой помехой в работе дипломата, осложняющей его общение и получение необходимой информации.

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

Структура министерства иностранных дел ФРГ в основных ее элементах остается неизменной на протяжении многих десятилетий, хотя и появляются новые подразделения, увеличивается личный состав. В настоящее время организационная схема МИД ФРГ выглядит следующим образом.

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

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

В качестве заместителей министра действуют два статс-секретаря, являющиеся профессиональными дипломатами, чиновниками высшей категории В11. Распределение обязанностей между ними периодически меняется. Как правило, один из статс-секретарей курирует все административные службы министерства, весь комплекс отношений с европейскими и североамериканскими государствами, включая деятельность региональных международных организаций, вопросы европейской интеграции, разоружения и контроля над вооружениями. Обычно этот статс-секретарь является как бы первым заместителем министра.

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

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

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

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

— осуществление кадровой политики;

— подготовку и переподготовку кадров;

— формирование кадров ЦА и загранпредставительств;

— организацию внутренней работы министерства (секретариаты, канцелярии);

— финансово-бюджетные вопросы и административно-хозяйственную службу;

— работу политического архива, библиотеки, центра документации, переводческой службы;

— организацию дипломатической связи, шифровальной и дипкурьерской служб;

— обеспечение безопасности;

— организацию медицинского обслуживания и некоторые другие вопросы.

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

Второй департамент — Политический, Его директор является Политическим директором министерства, третьим по значению профессиональным дипломатом в МИД после статс-секретарей. В составе департамента 11 отделов, а также группа по общей внешней и оборонной политике ЕС, специальные уполномоченные по вопросам укрепления стабильности в Юго-Восточной Европе, по делам России, Кавказа и Центральной Азии, два посла по особым поручениям.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Имеется также Уполномоченный по правам человека и гуманитарной помощи.

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

В середине 1998 г. было объявлено о проведении широкой структурной реформы дипломатической службы ФРГ. Цель реформы: повышение эффективности работы центрального аппарата за счет более рационального распределения обязанностей между подразделениями министерства, сокращения числа сотрудников, внедрения современных методов организации труда и современной оргтехники. Реформирование затронуло, прежде всего, оба политических, а также экономический и культурный департаменты. Одновременно проводится сокращение заграничной службы. К настоящему времени закрыты 20 представительств ФРГ за границей. Реформирование дипломатической службы ФРГ продолжается.

4. Приемы и методы германской дипломатической службы

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

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

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

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

Распространенным приемом было прикрытие агрессии потребностями обороны или идейными мотивами. Корни этой технологии уходят еще во времена Фридриха II и даже Макиавелли. Прусский король говорил: когда вам нравится какая-нибудь страна и у вас есть средства и возможность, занимайте ее своими войсками, а когда займете, сейчас же вы найдете юристов и историков, которые докажут, что у вас имеются на эту землю неоспоримые права. Преемники Фридриха неуклонно следовали этому завету. Именно так действовал Бисмарк, объединяя Германию, а Гитлер, — захватывая Австрию, Чехословакию и начиная Вторую мировую войну. Использовались и идейные соображения — объединение немецкой нации, зашита немцев, проживающих в соседних странах, борьба с большевизмом и т.п.

Заключение соглашений о дружбе и союзе с целью притупить бдительность противника. Богатый набор предложений о таких союзах накопился в период правления Бисмарка и в канун Первой мировой войны. Германия неоднократно обращалась то к России, то к Великобритании, то к Франции с соблазнительными предложениями территориальных приобретений и политических выгод за благожелательную позицию в интересующих Берлин вопросах. В середине 70-х годов XIX в. Германия попыталась сколотить Тройственное соглашение с Великобританией и Австрией, прельщая Лондон возможностью укрепить свои позиции на Балканах в ущерб России. Замысел не удался. Англичан больше беспокоила в то время Средняя Азия, где Россия активно расширяла свое влияние.

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

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

И вообще ложь нацисты считали одним из самых сильных средств воздействия на общественность и широко пользовались им в дипломатической практике. Хрестоматийным примером коварства гитлеровской дипломатии считается заключение пакта о ненападения и последующее нападение на Советский Союз. Столь же лживой была политика Германии в отношении Чехословакии и Польши, а также других государств, в отношении которых последовательно осуществлялись акты агрессии.

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

Особенно нагло и прямолинейно к методам давления и шантажа прибегала гитлеровская дипломатия. Это ярко проявилось в период подготовки Мюнхенского соглашения в 1938 г. Позже германская дипломатия «обогатила» свой арсенал самыми одиозными и недостойными методами ведения дел на международной арене. Обман, ложь, коварство и фальсификация, грубое давление и шантаж стали постоянными инструментами германской дипломатии. Ее действия были подчинены главной цели — установлению мирового господства. Во имя этого все средства считались допустимыми.

Разгром гитлеровской Германии надолго вывел эту страну из числа активных субъектов международной дипломатии. МИД Германии был ликвидирован, как и другие государственные структуры рейха, участвовавшие в проведении преступной политики агрессии и насилия. Немецким дипломатам пришлось переквалифицироваться и заняться другой деятельностью.

5. Особенности современной дипломатической службы Германии

В послевоенный период западногерманская дипломатия формировалась как дипломатия противостояния и конфронтации. Холодная война диктовала свои законы, и МИД ФРГ и его сотрудники были весьма активными и жесткими проводниками политики НАТО. Германская дипломатия была одним из наиболее активных отрядов Запада в проведении политики гонки вооружений, длительное время блокировала усилия по разрядке напряженности и развитию мирного сотрудничества. В Бонне упорно придерживались тезиса, что главной причиной напряженности является раскол Германии, поэтому основные усилия международного сообщества должны быть направлены на его преодоление, и лишь после этого можно переходить к осуществлению практических шагов по разрядке напряженности.

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

Связанное членством в НАТО, правительство ФРГ не предпринимало попыток проводить какой-то самостоятельный курс, способный вызвать раздражение на Западе. В то же время, западногерманская дипломатия имела свою специфическую цель: объединение Германии на своих условиях. И они не скрывались. Речь шла о фактическом поглощении ГДР, ликвидации существовавшего там строя и включения всей Германии в систему западных союзов. При этом здесь хорошо понимали, что достижение такой цели без поддержки западных союзников по НАТО нереально. Было также ясно, что даже для союзников объединение не является приоритетной задачей. Памятуя недавнее прошлое, ни Лондон, ни Париж не желали восстановления мощного германского государства. Осознавая это, в ФРГ стремились демонстрировать в отношении союзников, особенно Вашингтона, Парижа и Лондона, полную лояльность, отсутствие каких-либо амбиций на самостоятельность и выход из-под их опеки. В этих целях активно эксплуатировалась идея европейского единства. Правительство ФРГ настойчиво продвигало тезис, что объединение должно стать одним из составных элементов европейской интеграции, а объединенная Германия — составной частью единой Европы. Тем самым союзникам давали понять, что в рамках единой Европы Германия не может представлять для них какой-либо угрозы, что с помощью механизмов единых политических, экономических и военных структур они вполне смогут контролировать Германию.

И Запад принял предложенную ФРГ конструкцию. Западногерманская дипломатия эффективно использовала в своих интересах сложившуюся в Европе в годы «холодной войны» ситуацию и сумела обеспечить своей политике поддержку союзников, в том числе и в период начавшейся в 80-е годы разрядки напряженности.

Объединение страны было одним из важнейших, хотя и не единственным направлением, по которому развивались усилия западногерманской дипломатии.

Другим ее приоритетом было всемерное ослабление ГДР, подрыв ее экономической стабильности, предотвращение международного признания второго германского государства. Эта политика имела лишь частичный успех. Усилиями СССР и других государств «доктрина Хальштейна» была сломлена и ГДР, наряду с ФРГ, стала в 1973 г. полноправным членом ООН, получив широкое международное признание. Однако в противоборстве на экономическом пространстве ГДР не смогла выдержать конкуренции с ФРГ.

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

Менее успешными были попытки западногерманской дипломатии добиться решения другой «национальной задачи» — признания существования Германии в границах 1937 г., которые и должны были стать границами объединенной Германии. Постановка такой задачи фактически означала претензию на пересмотр сложившихся в Европе границ. Поэтому так прямолинейно эта задача официальными властями не формулировалась.

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

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

Было бы, однако, преувеличением считать, что объединение Германии стало исключительно результатом действий германской дипломатии, хотя она активно работала над решением этой задачи весь послевоенный период. Тем не менее, лишь после глубоких изменений в общественном и государственном устройстве в Восточной Европе и Советском Союзе, с изменением подходов советского руководства к проблеме объединения Германии у правительства ФРГ появилась возможность реализовать свои планы. И дипломатия ФРГ умело воспользовалась предоставленным историей шансом.

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

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

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

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

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

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

Современная дипломатия и дипломатические служащие ФРГ активно используют также приемы и методы, характерные для современной политики Запада в целом. В том числе а) использование темы прав человека для оправдания политического, дипломатического, экономического и военного давления на государства, политика которого по тем или иным причинам не устраивает Запад; б) демонтаж принципа невмешательства во внутренние дела государств; в) пропаганда теории «гуманитарного вмешательства»; г) применение двойных стандартов в отношениях с иностранными государствами; д) использование новых информационных технологий для взлома внутренней стабильности и внутреннего устройства государств.

Литература

1. История дипломатии. 2-е издание / Под ред. В.П.Потемкина Т. I. М., 1959; Т. II. М., 1963; Т. III. М., 1965;
2. Бисмарк О. Мысли и воспоминания. Т. I—III. M., 1940.
3. 40 Jahre Abssenpolitik der Bundesrepublik Deutschland. Eine Dokumentation — Verlag Bonn Aktuell, 1989.
4. Hans-Dietrich Genscher. Erinnerungen. Der Siedler Verlag, 1995.
5. Dieter Cycon. Die gliicklichen Jahre Deutschland und Russland. Verlag Busse+Seewald, 1991.
6. Hans Jurgen Doscher. Verschworene Gesellschaft. Das Auswartige Amt unter Adenauer zwischen Neubeginn und Kontinuitat. Berlin, 1995.