

Дорофеев Д.В.**УДК 94(73)"1775/1789"****СОЗДАНИЕ ДЕПАРТАМЕНТА ПО ИНОСТРАННЫМ ДЕЛАМ: К ПРОБЛЕМЕ ГЕНЕЗИСА ВНЕШНЕЙ ПОЛИТИКИ США**

Создание Департамента по иностранным делам в научной литературе рассматривается не однозначно. Изучение историографии позволяет выделить ряд подходов. Подход институционального развития: его апологеты – Э. Плишке, Дж. Н. Ракове – склонны считать, что отцы-основатели, видя неэффективность работы Комитета по иностранным делам, были вынуждены заменить этот институт более эффективным созданием – Департаментом по иностранным делам (далее: Департамент. – Д. Д.) [14, р. 10; 15, р. 127].

Подход борьбы групп интересов: сторонники этой позиции склоны считать, что учреждение Департамента было связано с конкуренцией между делегатами Континентального Конгресса. В рамках данного подхода прослеживаются два направления: «узкий» и «широкий».

Аргументы сторонников «узкого» направления связаны с фиксацией авторской позиции на идентификации внешнеполитической позиции делегатов Континентального Конгресса. В частности, Ф. Гилберт считает борьбу «умеренных» и «радикалов» первопричиной для создания Департамента, что и послужило фактором, который отдалял избрание главы этого института – Секретаря по иностранным делам [5, р. 82]. А. Декондер, В. Н. Плешков, М. О. Трояновская исходят в своих аргументах из идеи о конкуренции между профранцузской и франкофобской фракциями делегатов Континентального Конгресса. Согласно их позиции, Департамент заменил Комитет по иностранным делам Континентального Конгресса, из-за того, что он пребывал под контролем антифранцузской фракции [1, с. 72; 2, с. 35; 3, р.5].

Апологеты «широкого» направления рассматривают учреждение Департамента, как часть большей по масштабности трансформации организации власти в Соединенных Штатах, связанной с конкуренцией протопартий. Один из основоположников этого направления Дж. К. Вуд предложил рассматривать проблему в более масштабной плоскости: борьбы подходов к организации власти в США. По мнению исследователя, создание Департамента происходило в рамках борьбы двух групп интересов: «радикалов» и «конструкционистов» за эффективную организацию власти. В частности, возникновение Департамента стало результатом ликвидации системы контроля «радикалов» при помощи Комитета по иностранным делам за внешней политикой, за которую ратовали «конструкционисты» – сторонники создания сильной централизованной власти. Выходя за рамки внешнеполитической тематики, Дж. К. Вуд констатировал: на протяжении 1780-1781 гг. происходит крах организации власти в Континентальном Конгрессе при помощи комитетов, ранее созданных «радикалами» – сторонниками больших полномочий штатов [17, р. 101-104].

Существующий диапазон подходов и направлений в литературе свидетельствует об отсутствии консенсуса среди исследователей и наличии открытой дискуссии о создании Департамента, что, в свою очередь, обуславливает актуальность проведения исследований в этой плоскости.

Исходя из сложившейся ситуации в историографии, целью исследования выступает расширение изучения проблемы организации внешнеполитического механизма в Соединенных Штатах на протяжении последней трети XVIII ст.

Задачами исследования выступают: 1. определить системные предпосылки для учреждения Департамента; 2. выяснить соотношение полномочий Департамента и Комитета по иностранным делам; 3. выявить факторы, оказавшие воздействие на продолжительность принятия решения об учреждении Департамента; 4. определить палитру и содержание дискуссии делегатов Континентального Конгресса относительно создания Департамента; 5. выявить воздействие иностранных факторов на создание Департамента.

Вопрос о создании Департамента встал перед делегатами Континентального Конгресса весной 1780 г. – время, когда в Соединенных Штатах стала нарастать потребность в иностранных кредитах, необходимых для ведения войны с Великобританией. В рамках потребности расширения международных контактов США с европейскими державами, на заседании Континентального Конгресса 15 мая делегатом от Нью-Йорка Дж. Дуэйном, при поддержке Дж. Сирла от Пенсильвании, было выдвинуто предложение об учреждении Департамента. На основе этой инициативы было принято решение создать комиссию для рассмотрения этого вопроса. В ее состав вошли Дж. Лавелл от Массачусетса, Дж. Дуэйн от Нью-Йорка, У. Хоустон от Нью-Джерси [9, р. 428].

Результаты работы комиссии стали известны делегатам Континентального Конгресса в декабре 1780 г.: на протяжении двух дней – 15 и 20 декабря – делегаты рассматривали план создания Департамента. Однако решение по этому вопросу не было принято [Ibid., р. 1156, 1177]. Анализ позиции сторон остается неизвестным. Доподлинно сохранилась информация о факте обсуждения, но не о позиции сторон. В силу этого обстоятельства, практически невозможно проверить утверждение специалистов об имевших место противоречиях между группами интересов [1, с. 72; 2, с. 35; 3, р.5; 5, р. 82].

Тем не менее, источники начала января 1781 г. дают возможность приблизить к предмету обсуждаемого в Континентальном Конгрессе. 10 января делегаты приступили к рассмотрению доклада комиссии Лавелля-Дуэйна-Хоустона. В тексте документа отмечались причины целесообразности создания института:

– масштабы и рост мощи Соединенных Штатов давали им право на место среди великих держав Европы, в то время как американские политические и коммерческие интересы указывали на правильность развития отношений с европейскими государствами;

– для того чтобы отношения США с европейскими державами соответствовали американским интересам, необходимо было получить компетентные знания об интересах, взглядах, системах отношений между европейскими державами;

– знание о международных процессах в Европе могли быть получены только при помощи постоянного внимания к европейским державам и регулярного получения достоверной информации;

– Континентальный Конгресс должен был поддерживать постоянную связь с американскими представителями в иностранных государствах, ставя их в известность о происходивших процессах в США и американских интересах на международном уровне [10, р.43-44].

Вывод комиссии Лавелля-Дуэйна-Хоустона сводился к тому, чтобы Департамент должен был быть создан «... как средство против колебаний, задержки и нерешительности, которыми нынешние методы управления нашими иностранными делами должны подвергнуться» [Ibid., р. 44]. Именно в последнем тезисе сформулирована суть учреждения Департамента: создать институт, функционировавший с наименьшим воздействием внутренних и внешних факторов.

Для того, чтобы работа Департамента была эффективно организованной, члены комиссии Лавелля-Дуэйна-Хоустона предложили учредить должность Секретаря по иностранным делам, наделенного полномочиями по примеру других иностранных государств. Следует отметить, что идея создания должности Министра иностранных дел была отмечена делегатами Континентального Конгресса, поэтому было принято решение создать Департамент, но должность его главы получила название «Секретарь по иностранным делам». В этом решении заключалось стремление делегатов Континентального Конгресса отойти от британской практики, продемонстрировав международному сообществу свое стремление сблизиться с Францией. Именно в этом контексте было принято решение заимствовать французский опыт: название должности главы внешнеполитического ведомства Франции – «Государственный секретарь по иностранным делам».

По плану комиссии предлагаемое должностное лицо должно было нести ответственность перед Континентальным Конгрессом, который обладал правом контролировать его деятельность.

В обязанности Секретаря по иностранным делам делегаты Континентального Конгресса вверяли:

- хранение и сохранность всех книг и бумаг Департамента;
- получение и сообщение Континентальному Конгрессу информации об обращениях всех иностранцев;
- ведение переписки с американскими представителями в иностранных дворах, с министрами иностранных держав и другими лицам с целью получения самой обширной и полезной информации относительно международных процессов, которые могли быть затребованы Континентальным Конгрессом в необходимый момент;
- передача сообщений Континентального Конгресса представителям США в иностранных государствах;
- обладание свободным доступом к работе Континентального Конгресса, полной информацией о происходящем в США, возможностью объяснения вопросов, касавшихся работы Департамента;
- наличие одного или, если необходимо, несколько клерков для реализации возложенных обязательств;
- принесение присяги на верность Соединенным Штатам и присяги на добросовестное исполнение обязанностей вместе с подчиненными – клерками Департамента [10, р. 43-44].

В процессе обсуждения делегатами Континентального Конгресса был отвергнут механизм контроля над работой Департамента иностранных дел: создание комиссии из трех делегатов, наделенных правом инспекции и руководством Департамента, а сам Секретарь по иностранным делам (далее: Секретарь. – Д. Д.) должен был подчиняться их инструкциям и предоставлять на инспекцию комиссии всю корреспонденцию (опубликованные источники не позволяют рассмотреть позицию сторон в ходе обсуждения этого вопроса).

Несмотря на вышеизложенное, анализ содержания документа обращает внимание на ряд фактов. Во-первых, как в тексте доклада Комиссии Лавелля-Дуэйна-Хоустона так и в решении делегатов Континентального Конгресса от 10 января 1781 г. функция создаваемого института сводилась к работе по сбору и передаче информации, касавшейся международных процессов и внешней политики США. При этом роль Департамента во внешнеполитическом механизме Соединенных Штатов оставалась весьма незначительной и дублировала функции Комиссии по внешней политике Континентального Конгресса.

Во-вторых, делегаты Континентального Конгресса не разделили границы полномочий в работе Комитета по иностранным делам и Департаментом.

В-третьих, решение об упразднении или прекращении работы Комитета по иностранным делам не было принято (Существующая в литературе информация о том, что 6 января 1781 г. делегаты приняли решение о замещении одного института другим [4, р. 277] не подтверждается документально).

Фактически, создание Департамента и определение функций его главы показывают стремление делегатов Континентального Конгресса создать более высокий уровень специализации во внешнеполитическом механизме Соединенных Штатов: вопросы связанные с внешнеполитическими кругом деятельности изымались из ведения коллегиального органа – Комитета по иностранным делам Континентального Конгресса – и передавались в функции Департамента, ответственность за работу которого возлагалась на конкретного чиновника – Секретаря по иностранным делам.

На заседании 17 января 1781 г. делегаты приняли решение о выделении 4 тыс. долларов в год на содержание Секретаря [10, р. 64]. При этом следует отметить, что в представлении делегатов работа Секретаря должна была оплачиваться минимальными средствами: 9 февраля делегаты приняли решение о

размере ежегодной оплаты труда Военного секретаря и Морского секретаря в 5 тыс. долл., а Суперинтенданта по финансам – в 6 тыс. долл. [Ibid., p. 133]. Данное решение проявляет второстепенность функций Секретаря по иностранным делам в бюрократической системе государственного управления США.

17 января 1781 г. делегаты приняли решение о проведении 22 января выборов Секретаря по иностранным делам. На эту должность были выдвинуты два кандидата: Дж. М. Варнум от Род-Айленда предложил Роберта Р. Ливингстона от Нью-Йорка, а Т. Маккин от Делавэра номинировал Артура Ли – делегата от Виргинии, который на тот момент был американским посланником в Европе. Однако, 22 января 1781 г. голосование не состоялось, 7 февраля 1781 г. список претендентов увеличился еще на одну фамилию: Дж. Рут от Коннектикута выдвинул своего коллегу и земляка – Ричарда Ло. Делегаты не приступали к выборам Секретаря вплоть до лета 1781 г.: 13 июня было принято решение о выборе главы Департамента на 15 июня, но и в назначенный срок выборы не состоялись [11, p. 637].

Радикально ситуация изменяется к середине лета 1781 г. Фактором, побудившим делегатов Континентального Конгресса приступить к решению вопроса о выборах Секретаря иностранных дел, стала инициатива Франции о подписании конференции, учреждавшей институт консульства. Как покажет развитие событий на рубеже августа-сентября 1781 г. – увеличится количество французского дипломатического корпуса в США и американских представителей в государствах Европы.

Через французского посла А. С. де ля Люцерна Король Франции Людовик XVI, ссылаясь на франко-американские договоренности от 6 февраля 1778 г., выдвинул инициативу: заключить конвенцию по установлению консулов. Эта информация была рассмотрена делегатами Континентального Конгресса 27 июля 1781 г. На следующий день, 28 июля 1781 г., делегаты приняли решение передать послание Людовика XVI в комиссию, состоявшую из Э. Рандольфа от Виргинии, Н. Вандьюка от Делавэра, О. Эллсуорса от Коннектикута. Этой комиссии также ставилась задача выработать правовой механизм, регулирующий положение консулов, вице-консулов, агентов.

Именно в процессе формулирования позиции США по вопросу создания консульств и было принято решение о проведении выборов Секретаря иностранных дел. Голосование состоялось 10 августа 1781 г. и по итогам выборов право занять эту должность получил Роберт Р. Ливингстон от Нью-Йорка, кандидатура которого была выдвинута У. Флойдом от Нью-Йорка [12, p. 852]. Точное количество номинантов, обсуждение, результаты подсчета голосов по каждому кандидату остаются неизвестными: во введенных в научный оборот источниках не значится информация об этом. Также нет данных и о соперничестве между Р. Р. Ливингстона, А. Ли и Р. Ло. Точный список кандидатов остается не введенным в научный оборот, также как и объяснение причин, по которым кандидатура Р. Р. Ливингстона выдвигалась дважды разными делегатами: 17 января Дж. М. Варнумом от Род-Айленда и 10 августа У. Флойдом от Нью-Йорка.

Несмотря на результаты выборов, делегатам Континентального Конгресса не удалось оперативно ввести в действие Департамент, поскольку его глава два месяца отказывался вступать в должность. Только 20 октября 1781 г. Р. Р. Ливингстон вступит в полномочия Секретаря.

Причина задержки заключалась в том, что получив письмо от 11 августа 1781 г., извещающее Р. Р. Ливингстона о решении Континентального Конгресса, в нем не содержалась полное описание функциональных обязанностей Секретаря. Недовольство этим фактом Р. Р. Ливингстон выразил в письме на имя Президента Континентального Конгресса Т. Маккина [13, p. 661]. Только в письме от 6 сентября 1781 г., Р. Р. Ливингстон получил ответы на свои вопросы: ему были предоставлены решения Континентального Конгресса от 10 и 17 января 1781 г. [16, p. 19]. Примечательно, что в этом документе Т. Маккин прояснил значимость этого института: «Офис Секретаря по иностранным делам является одним из самых почетных даров Конгресса, и не будет, на мой взгляд, требовать участие в тяжелой работе; свобода участия в работе Конгресса и постоянное общение с членами, отличают его от любого другого, и, я льщу себя надеждой, что именно это состояние имеет тенденцию вызывать ваше согласие со своим назначением» [Ibid., p. 19].

17 сентября 1781 г. Р. Р. Ливингстон поставил в известность делегатов Континентального Конгресса о вступлении в должность. Однако, эта процедура затянулась еще на 1 месяц – до 20 октября 1781 г. [13, p. 806]. Одной из возможных причин, по которой Р. Р. Ливингстон вступил так поздно в должность, были личные корыстные интересы. Анализ писем Президенту Континентального Конгресса показывает заинтересованность Р. Р. Ливингстона в условиях оплаты труда.

Новоизбранный Секретарь тянул время, вынуждая делегатов Континентального Конгресса решить все материальные вопросы, связанные с размещением его Департамента, изысканием средств на оплату его труда и его подчиненных. Его не устраивал размер заработной платы, считая ее минимальной в сравнении с оплатой труда Военного секретаря, Морского секретаря, Интенданта финансов. Р. Р. Ливингстон считал, что выделяемая сумма станет бюджетом работы Департамента, из которого денежные расходы пойдут на содержание офиса и оплату работы клерков [6-8].

Вторая причина, по которой Р. Р. Ливингстон два месяца не брал на себя полномочия заключалась в том, что с августа по октябрь 1781 г. он не проживал в Филадельфии, где заседал Континентальный Конгресс, а жил в г. Клермонт (штат Нью-Йорк). Подсчет временных ресурсов, затрачиваемых на доставку писем из одного города в другой, составлял в среднем 2 недели.

В силу изложенных выше фактов, причина, по которой на пост Секретаря не избирались кандидаты с января по август 1781 г., якобы из-за борьбы групп интересов, не получает подтверждение.

В ходе исследования были сделаны следующие выводы.

1. Основная причина учреждения Департамента выступала следствием не только межгрупповой борьбы, что имеет место в разных аспектах политических процессов, но и результатом усложнения системы – внешнеполитического механизма Соединенных Штатов. Возраставший объем дипломатической корреспонденции, как через Атлантический океан с американскими представителями, так и с французскими дипломатами на территории североамериканского государства, требовал работу узкого круга людей, а не Комитета, члены которого одновременно выполняли аналогичные функции в иных комитетах Континентального Конгресса. Возложенные функции на Департамент показывают, что он был полностью лишен свободы действий во внешнеполитической сфере. Сбор, передача, хранение и предоставление информации являлись основными функциями института. Именно по этой причине, делегаты Континентального Конгресса, главным образом Дж. Лавелл от Массачусетса, Дж. Дуэйн от Нью-Йорка, У. Хоустон от Нью-Джерси, предложили ввести должность Секретаря по иностранным делам, который имел в подчинении одного или несколько клерков.

2. Получившая распространение в литературе идея о том, что делегаты Континентального Конгресса заменили Департаментом Комитет по иностранным делам, прослеживается только по косвенным данным. В тексте доклада комиссии Лавелля-Дуэйна-Хоустона, который лег в основу решения делегатов от 10 января 1781 г., не рассмотрен вопрос о соотношении полномочий двух институтов. Также отсутствует их параллельная работа: после вступления в должность Р. Р. Ливингстона, Комитет по иностранным делам перестает упоминаться в источниках. Тем не менее, в таких источниках, как «Журнал Континентального Конгресса», «Секретный журнал Континентального Конгресса», «Письма делегатов Континентального Конгресса» не подтверждает тезис о том, что делегатами принималось решение о замене, или роспуске, или упразднении Комитета по иностранным делам. Поэтому вошедший в литературу тезис представляет собой не подкрепленную фактами оценку, на основе которой интерпретируется прекращение работы одного института и начало функционирования другого.

3. Принимая во внимание возможность межгрупповой борьбы, следует отметить: причины, по которым делегаты Континентального Конгресса не принимали решение о создании Департамента и не избирали его главу лежали не только в этой плоскости. Не маловажное воздействие на причины восьми месячного отсутствия такового проистекали из приоритетности задач, стоявших перед делегатами Континентального Конгресса. Вопрос о кадровом решении был вторичен, так как функции, возлагаемые на Департамент выполнялись Комитетом по иностранным делам Континентального Конгресса. Не только борьба групп интересов, но и не ключевая роль Департамента и его главы определяли сроки голосования по этому вопросу.

В ходе исследования был выявлен фактор личностных интересов, влиявший на сроки введения в действия Департамента. Позиция Р. Р. Ливингстона относительно условий его вступления в должность свидетельствовала о корыстных мотивах отца-основателя. Возникшая временная проволочка – 2 месяца – была вызвана не позицией Р. Р. Ливингстона, связанного, как это интерпретируют с профранцузской фракцией или «умеренными» делегатами. Изучение источников свидетельствует об обратном: личная выгода, а не отношения с группами интересов, стали причиной затягивания до 20 октября 1781 г. вступление в должность Р. Р. Ливингстона. Также на этот процесс оказывало воздействие скорость передачи информации при помощи писем между Континентальным Конгрессом и Р. Р. Ливингстоном, которые находились в разных городах.

4. Определить содержание дискуссии делегатов Континентального Конгресса вокруг темы создания Департамента практически невозможно, из-за узости сохранившейся источниковой базы. Поэтому утверждения сторонников «узкого» и «широкого» направления подхода борьбы групп интересов представляют собой экстраполяцию без подтверждения фактологической базой.

5. Принимая во внимание стремление делегатов Континентального Конгресса ввести Соединенные Штаты в международное сообщество, делегатами велась работа по заимствованию международного опыта. На этапе 1780-1781 г. данный процесс выразился в стремлении «обособиться» от Великобритании и продемонстрировать странам Европы сближение с Францией – единственным на тот момент официальным союзником североамериканского государства.

Источники и литература:

1. Плешков В. Н. внешняя политика США в конце XVIII в. (Очерки англо-американских отношений) / В. Н. Плешков. – Ленинград : Наука, 1984. – 301 с.
2. Трояновская М. О. Дискуссии по вопросам внешней политики в США (1775-1823) / М. О. Трояновская. – М. : Весь Мир, 2010. – 328 с.
3. DeConde A. The American secretary of State : an interpretation / A. DeConde. – Westport : Greenwood Press, 1975. – 182 p.
4. Encyclopedia of the American Revolution / Ed. by Harold E. Selesky. – Detroit : Scribner, Thomson Gale, 2006. – 1380 p.
5. Gilbert F. To the Farewell Address : Ideas of Early American Foreign Policy / Felix Gilbert. – Princeton : Princeton University Press, 1961. – 181 p.

6. James Duane to Robert R. Livingston. 11 September 1781 // Letters of Members of the Continental Congress, 1774-1789 : in 25 Vols. / Ed. by Edmund C. Burnett. – Washington : Carnegie Institution of Washington, 1921. – Vol. 18, September 1, 1781 – July 31, 1782. – P. 32.
7. James Duane to Robert R. Livingston. 2d October, 1781 // Letters of Members of the Continental Congress, 1774-1789 : in 25 Vols. / Ed. by Edmund C. Burnett. – Washington : Carnegie Institution of Washington, 1921. – Vol. 18, September 1, 1781 – July 31, 1782. – P. 96-98.
8. James Duane to Robert R. Livingston. 10th October, 1781 // Letters of Members of the Continental Congress, 1774-1789 : in 25 Vols. / Ed. by Edmund C. Burnett. – Washington : Carnegie Institution of Washington, 1921. – Vol. 18, September 1, 1781 – July 31, 1782. – P. 123.
9. Journal of Continental Congress, 1774-1789 : in 34 Vols. / Ed. by Edmund C. Burnett. – Washington : U.S. Govt. print. Off., 1905. – Vol. 18. – 1270 p.
10. Journal of Continental Congress, 1774-1789 : in 34 Vols. / Ed. by Edmund C. Burnett. – Washington : U.S. Govt. print. Off., 1905. – Vol. 19. – 436 p.
11. Journal of Continental Congress, 1774-1789 : in 34 Vols. / Ed. by Edmund C. Burnett. – Washington : U.S. Govt. print. Off., 1905. – Vol. 20. – 776 p.
12. Journal of Continental Congress, 1774-1789 : in 34 Vols. / Ed. by Edmund C. Burnett. – Washington : U.S. Govt. print. Off., 1905. – Vol. 21. – 1236 p.
13. Livingston to Adams. October 23, 1781 // The revolutionary diplomatic correspondence of the United States : in 6 vols. / Ed. by Francis Wharton, John Bassett Moore. – Washington : G.P.O., 1889. – Vol. 4. – P. 806.
14. Plischke E. U.S. Department of State : a reference history / E. Plischke. – Westport : Greenwood Press 1999. – 763 p.
15. Rakove J. N. The Beginnings of National Politics: An Interpretive History of the Continental Congress / J. N. Rakove. – N. Y. : Knopf, 1979. – 484 p.
16. Thomas McKean to Robert R. Livingston, September 6. 1781 // Letters of Members of the Continental Congress, 1774-1789 : in 25 Vols. / Ed. by Edmund C. Burnett. – Washington : Carnegie Institution of Washington, 1921. – Vol. 18, September 1, 1781 – July 31, 1782. – P. 19.
17. Wood G. C. Congressional Control of Foreign Relations During the American Revolution / G. C. Wood. – Allentown : Allentown, Pa., H. R. Haas & co, 1919. – 140 p.