

**"Осложнений можно было избежать, будь у нас министерство обороны":
проблема реорганизации управления военной политикой Великобритании
во второй половине 1930-х гг.**

В феврале 1936 г. в ходе парламентских дебатов по вопросам обороны и внешней политики кабинет С. Болдуина подвергся жесткой критике. При этом весьма резкие заявления раздавались не только со стороны оппозиции. Один из наиболее авторитетных консерваторов О. Чемберлен в своем выступлении обратил внимание на слабую координацию действий и низкую эффективность военно-стратегического планирования оборонных ведомств. Именно этим, по его мнению, можно было объяснить ошибки правительства и в оценке мощи германских ВВС, и во время итало-абиссинского кризиса.¹

Указанная проблема была не нова. Еще в 1902 г. для ее решения был создан Имперский комитет обороны (далее ИКО). После утверждения в 1912 г. на пост секретаря комитета Мориса Хэнки, он стал играть важную роль в организации взаимодействия военных министерств, а также в разработке единой военной политики. Особенно повышению значимости ИКО послужило назначение М. Хэнки секретарем кабинета министров.

Однако в годы Первой мировой войны в работе комитета выявились серьезные недостатки. Громоздкая структура управления, включавшая большое количество различных подкомитетов усложняла и замедляла принятие решений. Пытаясь исправить положение, правительство в 1924 г. создало в качестве одного из основных подразделений ИКО – Комитет начальников штабов (далее КНШ). Но это не привело к ожидаемым результатам. Например, важная задача экономии средств – за счет объединения служб общих для всех военных ведомств (медицина, снабжение, разведка и т.д.) – не продвигалась из-за разногласий между подкомитетами ИКО. Проблему, как считали многие политики, в частности Л. Эмери и У. Черчилль, можно было разрешить путем создания единого министерства обороны.² Данную точку зрения разделял и ряд военных.

Несмотря на неоднократное обращение к этому вопросу, Хэнки при поддержке части министров удавалось блокировать попытки реформ. Его аргументы основывались на выводах комиссий Солсбери 1923 г. и Монд-Уэйра 1926 г. Обе комиссии сошлись во мнении, что чрезмерная централизация военного руководства явилась бы ошибкой, что ни один человек не сможет эффективно управлять подобным "супер-министерством", не погрязнув в огромном количестве дел. Кроме того, создание такой бюрократической структуры не привело бы к желаемой экономии ресурсов.³

Начавшийся в 1934-1935 гг. процесс перевооружения вновь актуализировал необходимость выработки единой стратегической линии в области обороны. Многих политиков и военных тревожил тот факт, что каждое министерство строило собственные планы развития "своих" видов вооруженных сил, которые зачастую никак не соотносились с планами остальных ведомств. В итоге начальники штабов не могли в рамках КНШ прийти к единому мнению относительно принципов и темпов перевооружения.⁴ Это приводило к потере комплексности и целостности процесса модернизации. Попытки найти компромисс, при активном вмешательстве казначейства с его политикой финансовой экономии, не изменяли ситуации, а приводили лишь к урезанию военных программ вместо создания скоординированного плана развития вооруженных сил.

К середине 1930-х гг. речь шла уже не просто об увеличении военных расходов, а о необходимости приведения вооруженных сил в соответствие с масштабами назревавшей угрозы. В начале декабря 1935 г. известный военный эксперт, корреспондент "Таймс" Б. Лиддел Гарт опубликовал статью, в которой отстаивал необходимость учреждения нового поста – министра обороны. При нем предлагалось создать "небольшой штаб", задача которого состояла бы в обеспечении координации деятельности всех военных ведомств. При содействии редактора "Таймс" Дж. Доусона (фигуры весьма влиятельной среди британского истеблишмента) Лиддел Гарт начал кампанию за изменения в системе управления оборонной политикой.⁵ На стороне Лиддел Гарта выступил "отец" британской авиации Маршал Королевских ВВС Х. Трэнчард, который раскри-

тиковал деятельность Хэнки и созданную им систему, заявив, что ИКО должен быть поставлен под начало должностного лица в ранге министра.⁶

С поддержкой этих идей выступили военные корреспонденты ряда ведущих газет: генерал-майор А. Темперли ("Дейли Телеграф") и генерал-майор Ч. Гвенн ("Морнинг Пост"), а также такие давние сторонники перемен как лорд Солсбери, фельдмаршал Дж. Милн, адмирал У. Ричмонд, генералы Р. Чарльз, Я. Гамильтон, А. Годли и др. Стоит, однако, заметить, что все они были едины лишь в одном – требовании реформы ИКО. Что же касается способов ее реализации, то мнения на этот счет существенно различались. Более того, многим, особенно военным, главная цель виделась в ослаблении влияния Хэнки, для чего предполагаемый министр должен был занять место заместителя председателя Имперского комитета обороны.⁷

Время для выдвижения новой концепции управления военной системой Великобритании было выбрано весьма удачно. Во-первых, кабинет в конце 1935 г. находился под огнем критики за соглашение Хора-Лавала. Общественность и парламентарии были возмущены позицией своей страны в итало-абиссинском конфликте. Во-вторых, на критику внешнеполитического курса накладывалось недовольство по поводу медлительности и бессистемности процесса перевооружения. В-третьих, компания началась незадолго до начала обсуждения военного бюджета на 1936-1937 финансовый год. В министерстве авиации считали, что с устранением Хэнки, сторонника усиления флота, и назначением министра с непредвзятыми взглядами все ведомства будут поставлены в равное положение при распределении ресурсов.⁸

Необходимость введения новой должности аргументировалось следующим образом. Премьер-министр в силу своей загруженности не может уделять должного внимания вопросам обороны и не всегда присутствует на заседаниях ИКО. Это приводит к тому, что и министры не посещают их, присылая своих представителей. Поэтому главе кабинета, как председателю Имперского комитета обороны, следовало назначить своего заместителя с министерским статусом, который занимался бы исключительно военной сферой, помогая ему в

принятии важнейших решений. Кроме того, новому министру надлежало возглавить Комитет начальников штабов, чтобы повысить эффективность работы этого органа, несущего основную ответственность за взаимодействие всех видов вооруженных сил.

Как и следовало ожидать, такая идея встретила резкое неприятие со стороны М. Хэнки, поддержанного постоянным заместителем канцлера казначейства У. Фишером. В своем меморандуме от 7 февраля 1936 г. секретарь ИКО старался убедить кабинет в отсутствии необходимости реформ. В качестве свидетельства он ссылался на шанхайский кризис 1927 г. и итало-абиссинский конфликт, в ходе которых система якобы продемонстрировала свою эффективность: все вопросы решались в комитетах (комитете начальников штабов, комитете объединенного планирования) оперативно, при минимальных разногласиях.⁹

Более того, по утверждению, Хэнки, предлагаемые изменения не привели бы к улучшению системы управления, а, наоборот, создали дополнительные трудности. В частности, разделение полномочий между премьер-министром и министром обороны могло подрвать позиции главы кабинета. В случае войны именно премьер-министру надлежало взять на себя общее стратегическое руководство, а значит и в мирное время он должен контролировать военную сферу, в чем ИКО, являясь, по сути, его личным министерским департаментом, всегда оказывал главе правительства значительное содействие. Сложившаяся форма организации управления обороной, доказывал Хэнки, является более совершенной по сравнению с предлагаемой. Здесь он ссылался на опыт 1920-х гг., когда Д. Ллойд Джордж, сосредоточенный на проблемах мирного урегулирования, создал при кабинете постоянный подкомитет обороны, глава которого А. Бальфур практически стал заместителем премьер-министра в этой области. Затем в правительствах Э. Бонар-Лоу и С. Болдуина приемники Бальфура лорды Солсбери, Холдейн и Керзон являлись таковыми уже официально, замещая премьер-министра в качестве председателей ИКО и КНШ. Однако даже под началом таких опытных государственных деятелей данный механизм фактически не функционировал. Хэнки описывал создавшуюся ситуацию как "потерю

престижа и авторитета Имперского комитета обороны".¹⁰ Двойной контроль премьер-министра и председателя создавал дополнительные трудности не только для ИКО: в КНШ вообще сложилась нерабочая атмосфера. Членам КНШ, которые подчинялись главам своих ведомств, было трудно свободно высказывать собственные суждения в присутствии "постороннего министра". Поэтому Солсбери и Холдейн часто оставляли начальников штабов совещаться одних. Что же касается Керзона, то он ни разу не присутствовал на заседании данного комитета.¹¹ В итоге после его смерти в 1925 г. было решено не назначать нового председателя ИКО. Этот пост вернулся к премьер-министру, что стало, по заявлению Хэнки, "самым продуктивным решением в деле организации обороны".¹²

Бескомпромиссность позиции секретаря ИКО, согласно утвердившемуся в британской историографии мнению, объясняется не столько его убежденностью в совершенстве системы руководства вооруженными силами, сколько стремлением не допустить ослабления собственного влияния, которое он приобрел за двадцать лет пребывания секретарем кабинета министров и фактическим главой Имперского комитета обороны.¹³ Сам Хэнки признавался своему заместителю Г. Пауналлу, что в случае неудовлетворительного для него решения вопроса, он будет вынужден уйти с поста секретаря ИКО в течение следующего года.¹⁴

Взгляды Хэнки были поддержаны начальниками штабов, хотя у них накопилось достаточно нареканий в его адрес. Так первый морской лорд Э. Чатфилд отмечал: "Власть и влияние Хэнки возросли настолько, что он сам стал препятствием для новых идей".¹⁵ Однако и Чатфилд, и его коллеги отнюдь не стремились к серьезным переменам. Первый морской лорд с сожалением отмечал, что журналисты и поддерживавшие их военные не понимают изменившихся с начала 1920-х гг. условий, когда в комитетах действительно существовали разногласия, но к середине 1930-х гг. работа КНШ стала протекать в атмосфере взаимного согласия.¹⁶

С критикой предложенной реформы выступило и Казначейство. Однако эта критика носила осторожный и даже двусмысленный характер. Назначение сильного министра, а среди претендентов называли Л. Эмери и У. Черчилля, могло поставить под вопрос курс Н. Чемберлена на сокращение военных затрат. С другой стороны, настояв на утверждении своего представителя, Казначейство имело бы шанс усилить собственный контроль не только за оборонными расходами, но и добиться успеха в "продавливании" личных взглядов Чемберлена на развитие вооруженных сил. Поэтому меморандум канцлера казначейства от 11 февраля 1936 г. был построен весьма обтекаемо: внешне соглашаясь с аргументами Хэнки, он в то же время предупреждал кабинет "об опасности поверхностного рассмотрения проблемы".¹⁷ Более того, будучи критически настроен по отношению к секретарю ИКО, Чемберлен указывал, что тот отнюдь не беспристрастно использует свое политическое влияние, а значит и не должен иметь решающего слова в данной дискуссии.¹⁸

В кабинете одним из немногих сторонников реформы являлся министр авиации лорд Суинтон. Он не согласился с аргументами Хэнки и выразил сомнение, что новый министр узурпирует полномочия главы кабинета. Наоборот, по утверждению Суинтона, он мог бы оказать премьеру значительную помощь в проработке всех аспектов военной политики. Он также отверг мнение начальников штабов, что оперативный штаб при министре обороны будет подрывать значение их комитета. Необходимость в таком постоянном органе, утверждал Суинтон, есть, т.к. он позволит снять излишнюю нагрузку с КНШ.¹⁹

На своем заседании 12 февраля 1936 г. кабинет министров отклонил предлагаемый проект реформы как "абсолютно неприемлемый".²⁰ Казалось, вопрос решился окончательно и бесповоротно. Однако, спустя всего два дня, 14 февраля, в ходе парламентских дебатов правительство подверглось столь острой критике что, ситуация изменилась кардинальным образом. В поддержку реформы выступила не только оппозиция, но и ряд видных консерваторов, в том числе О. Чемберлен и Л. Эмери. В результате кабинет был вынужден вернуться к этой проблеме. На заседании 17 февраля С. Болдуин объяснял возросший ин-

интерес палаты общин к вопросам организации обороны тревогой по поводу медленных темпов перевооружения, а также попыткой ряда парламентариев (особенно консерваторов заднескамеечников), найти виновных в сложившейся ситуации.²¹

Несмотря на сохранение скептического отношения министров к реформе, Болдуин не видел возможности сопротивляться давлению со стороны палаты общин и "пришел к выводу о том, что нужна какая-то уступка всеобщему требованию".²² 24 февраля 1936 г. кабинет одобрил создание нового поста – министра координации обороны, которому надлежало выполнять свои обязанности, действуя через аппарат ИКО в качестве заместителя его председателя (т.е. премьер-министра).

Однако предложенная С. Болдуином кандидатура нового министра ошеломила даже его ближайших сторонников.²³ 13 марта сэр Томас Инскип, бывший в течение почти 15 лет генеральным прокурором и не обладавший никаким опытом в военных делах, был назначен министром координации обороны. Болдуин и Чемберлен не могли допустить на этот пост "беспокойного" человека, подобного У. Черчиллю или Л. Эмери, которые имели не только собственные взгляды на проблему координации и перевооружения, но и необходимую твердость для их лоббирования. Канцлер казначейства, считавший финансовую стабильность краеугольным камнем национальной безопасности, как и его приемник Дж. Саймон, стремились к достижению некоего "эффективного", по их мнению, баланса экономических возможностей и нужд обороноспособности. Эти взгляды и должен был проводить Инскип, блокируя увеличение бюджетов военных ведомств²⁴ и "не вовлекая правительство в недоразумения".²⁵ Именно тогда стала популярной приписываемая Черчиллю острота, что это самое циничное назначение с того времени, как Калигула сделал консулом своего коня.

Точка зрения премьер-министра (Н. Чемберлен сменил на этом посту С. Болдуина 28 мая 1937 г.) на политику в области обороны нашла отражение в двух докладах Т. Инскипа, представленных кабинету в декабре 1937 г. и в фев-

рале 1938 г.²⁶ В них, в частности, обосновывалась необходимость ограничить в ближайшие пять лет средства, выделяемые на модернизацию армии, авиации и флота, суммой в 1,5 млрд. ф. ст.

Сдерживание военных расходов, происходившее на фоне постоянно возrastавшей международной напряженности, провоцировало столкновения ведомств за ресурсы и серьезно тормозило перевооружение. Особенно отрицательно оно сказывалось на состоянии бомбардировочной авиации и сухопутных войск. Однако это не вызывало беспокойства у Н. Чемберлена и его единомышленников, руководствовавшихся новой доктриной "ограниченных целей".

Таким образом, уступка, сделанная сторонникам реформ, оказалась мнимой. Вместо назначения непредвзятого и компетентного министра выбор был сознательно сделан в пользу одной из заинтересованных сторон. Не менее важно и то, что министр координации обороны не имел собственного аппарата управления и был поставлен в фактическую зависимость от главы кабинета. В результате добиться ведомственного взаимодействия в выработке оптимального плана организации вооруженных сил так и не удалось. Не случайно именно тогда достигает своего апогея политика "умиротворения" Германии, являвшаяся в определенной степени и причиной, и следствием военно-политической стратегии Великобритании.

Вторая Мировая война заставила британское руководство проводить перестройку механизма управления вооруженными силами на ходу. Первым был упразднен Имперский комитет обороны, функции которого перешли к Военному кабинету. Затем в октябре 1939 г. Чемберлен ликвидировал ставшую бесполезной должность министра координации. По словам адмирала Чатфилда, сменившего на этом посту Инскипа в начале 1939 г., к тому времени он уже не имел власти и ничего не координировал.²⁷ Все это лишь подтвердило эфемерный характер реформы, осуществленной весной 1936 г. Впрочем, вряд ли можно было ожидать, что внутренняя сопротивляемость, "вязкость" британской бюрократической системы позволит добиться успеха в столь трудном деле с

одной попытки. И с этой точки зрения произошедшие события имели свой смысл.

Окончание "странной" войны и полный крах политики "умиротворения", поставившие Великобританию на грань катастрофы, коренным образом изменили ситуацию. Необходимость модернизации всего механизма руководства войной стала абсолютно безотлагательной. В мае 1940 г. новый премьер-министр У. Черчилль создал министерство обороны, куда в качестве департаментов вошли все три военных ведомства. Тем самым был совершен решающий прорыв к достижению той степени централизации и координации военной политики, которой сторонники реформы ИКО добивались еще в середине 1930-х годов.

¹ Shay R.P. British rearmament in the 1930s. Politics and profit. Princeton 1977. P. 70-71.

² Rowan-Robinson H. Security? A study of our military position. L., 1935. P. 87-108.

³ PRO, CAB 24/259, C.P. 30(36). CAB 24/259, Vol. 133. L. 357-361vol. C.P. 30(36). Defence Co-ordination. Remarks by the Secretary to the Committee of Imperial. Defence. 7th of February 1936.

⁴ Amery L. S. My Political Life. Volume 3. London. 1953. P. 194-195.

⁵ Liddell Hart. B. P. 314-315.

⁶ Boyle A. Trenchard. Man of Vision. London, 1962. P. 692-693.

⁷ PRO, CAB 24/259, Vol. 133. L. 357vol. C.P. 30(36).

⁸ В военном министерстве не сомневались, что инициатива компании принадлежит BBC, стремящимся заполнить место Хэнки министра с независимыми взглядами. Pownall H. Chief of Staff. The diaries of lieut-gen. H. Pownall. Vol 1. Hamden, 1973. P. 98. Однако 1-й морской лорд адмирал Чатфилд называл именно военное ведомство наиболее заинтересованным в реформе. Chatfield E. It might happen again. The autobiography of Admiral of the Fleet Lord Chatfield. Vol. 2. The Navy and Defence. L., 1947. P. 96.

⁹ PRO, CAB 24/259, Vol. 133. L. 357-361vol. C.P. 30(36). Defence Co-ordination. Remarks by the Secretary to the Committee of Imperial. Defence. 7th of February 1936. L. 358-358vol.

¹⁰ Ibid. L. 359.

¹¹ Ibid. L. 358vol-359.

¹² Ibid. L. 359vol.

¹³ Greenwood S. Sir Thomas Inskip as a Minister for the Coordination of Defence / Smith P. Government and the armed forces in Britain, 1856-1990. London, 1996. P. 157.

¹⁴ Pownall H. P. 98.

¹⁵ Greenwood S. P. 157.

¹⁶ Chatfield E.. P. 96.

¹⁷ PRO, CAB 24/259, Vol. 133. Ll. 12-16. C.P. 38(36). "Defence Co-ordination. Memorandum by the Chancellor of the Exchequer", 11th of February 1936.

¹⁸ Greenwood S. P. 158.

¹⁹ PRO, CAB 24/259, Vol. 133. Ll. 8-11. C.P. 37(36). "Co-ordination of Defence. Memorandum by the Secretary of State for Air", 10th of February 1936.

²⁰ PRO, CAB 23/83. Vol. 50. Ll. 94-95. C.C. 6(36)12. 12th February 1936.

²¹ PRO, CAB 23/83. Vol. 50. Ll. 104-111. C.C. 7(36)2. 17th February 1936

²² Эмери Л. Моя политическая жизнь. М., 1960. С. 429.

²³ Churchill W. The Second World War, Volume 1: The Gathering. N.Y., 1948. P. 180. Macmillan H. Winds of Change, 1914-1939. L., 1966. P. 470. Эмери Л. С. 429.

²⁴ Pedan G. British rearmament and the treasury 1932-1939. Edinburgh, 1979. P. 19-20.

²⁵ Macleod I. Neville Chamberlain. London, 1961. P. 193.

²⁶ PRO, CAB 24/273, Vol. 146. C.P. 316(37). Interim Report on Defense Expenditure in Future Years. Memorandum by the Minister for Co-ordination of Defense, 15th of December 1937. PRO, CAB 24/274, Vol. 147. C.P. 24(38). Report on Defense Expenditure in Future Years. Memorandum by the Minister for Co-ordination of Defense, 8th of February 1938.

²⁷ Chatfield E. P. 180-181.