

НАЦИОНАЛЬНАЯ АКАДЕМИЯ НАУК УКРАИНЫ
ИНСТИТУТ ЕВРОПЕЙСКИХ ИССЛЕДОВАНИЙ
МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ,
МОЛОДЕЖИ И СПОРТА УКРАИНЫ
Национальный авиационный университет

А. Д. ГУЛИЕВ

МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВОЙ
КОНТЕКСТ ВНЕШНИХ СНОШЕНИЙ
В УСЛОВИЯХ ГЛОБАЛИЗАЦИИ

Монография

Киев
Издательство Национального авиационного университета
«НАУ-друк»
2011

**При полном или частичном использовании материалов монографии
ссылки на издание обязательны**

Научный редактор: *А. И. Кудряченко – доктор исторических наук, профессор, директор Института европейских исследований НАН Украины*

Консультант *В. Н. Кубальский – кандидат юридических наук, доцент кафедры международного права Института международных отношений Национального авиационного университета*

Рецензенты: *А. И. Аллеев – доктор юридических наук, профессор, заместитель декана факультета международных отношений и международного права Бакинского Государственного университета, член Экспертной комиссии юридических наук ВАК при Президенте Азербайджанской Республики и Республиканской специализированной комиссии по адвокатуре;*
Л. Д. Тимченко – доктор юридических наук, профессор, начальник отдела изучения международного опыта в сфере налогообложения НИЦ проблем налогообложения Национального университета ГНС Украины

Рекомендовано к печати Ученым советом Института европейских исследований НАН Украины (протокол № 8 от 28.10.2010 г.).

ГУЛИЕВ А.Д.

Г 942

Международно-правовой контекст внешних сношений в условиях глобализации: монография. – К.: Изд-во Нац. авиац. ун-та «НАУ-друк», 2011. – 464 с.

ISBN 978-966-598-678-2

Многолетний опыт государственной, в том числе дипломатической службы, научной и преподавательской работы дал возможность автору реализовать сравнительно-правовой подход в разработке и изложении темы, удачно сочетающий осмысление ключевых теоретических аспектов с обобщением практики реализации зарубежных и отечественной правовых доктрин.

Монография позволяет представить специфику эволюции развития внешнеполитических ведомств, задач и функций, возложенных на органы внешних сношений (особенно зарубежных) в условиях глобализации, а также становление современных основных направлений, видов и правил работы дипломатических представительств, опирающихся на дипломатические традиции, общепризнанные нормы международного права. Особое внимание уделено вопросам, связанным с выходом на международную арену и активным участием в международной деятельности украинской и азербайджанской дипломатии, а также координирующей роли их профильных министерств в проведении внешнеполитической линии.

Данное издание углубляет систематизированные знания относительно правовых составляющих внешних сношений в условиях глобализации как важной отрасли современного международного права и станет подспорьем научным и практическим работникам в сфере международного права и международных отношений, преподавателям вузов, юристам-международникам, историкам, экономистам, политологам, студентам, аспирантам и докторантам, а также всем, кто интересуется этими проблемами.

УДК 341/23(02)
ББК Х911.12

*Светлой памяти и 60-летнему юбилею
моего друга, государственного, политического
и общественного деятеля Украины
Евгения Петровича Кушнарера*
ПОСВЯЩАЮ



Признательность

Автор от всей души выражает благодарность всем, кто стал первым читателем, если не всей монографии, то отдельных ее частей. Это в первую очередь – студенты, коллектив кафедры международного права Института международных отношений Национального авиационного университета за всестороннюю поддержку, уточнения, интересные вопросы и пожелания в подготовке данной книги.

Особые слова благодарности адресуются руководству Национального авиационного университета и непосредственно – руководству его структурного подразделения – Институту международных отношений.

Доброе слово хочу сказать и моей семье, членам Конгресса азербайджанцев в Украине (заместителем председателя которого является автор), особое слово благодарности – Олегу Андреевичу Крапивину (председателю конгресса) за всестороннюю поддержку, понимание.

Хотелось бы выразить глубокую признательность дипломату Украины с известным мировым именем Геннадию Иосифовичу Удовенко, моему учителю-другу, профессору, доктору педагогических наук Владимиру Илларионовичу Луговому, доктору юридических наук, профессору Нине Романовне Нижник и докторе политических наук, профессору Ивану Михайловичу Варзарю за их актуальные советы, научному редактору Андрею Ивановичу Кудряченко – за товарищескую и корректную требовательность следовать букве правды, профессорам Леониду Дмитриевичу Тимченку, Амиру Алиеву и Ибрагиму Кулиеву, Лятифе ханум Мамедовой (Азербайджан) за глубокую и постоянную помощь в подготовке, отборе соответствующих нормативных документов, и издании монографии.

Выражаю слова благодарности всем, кто помог своими советами подготовить это издание и лично своим близким друзьям – Алишу Сафарову и Мехману Нехмадову, Аловсату Гусеингулиеву и Сельману Алиеву за содействие в подготовке этой монографии.

А также свою признательность директору издательства Национального авиационного университета «НАУ-друж» Елене Анатольевне Радзивилл, корректору Оксане Александровне Крусь, инженеру-программисту Наталье Сергеевне Ахроменко, художественному редактору Елене Алексеевне Зайцевой.

Ариф Джамиль оглу Гулиев

СОДЕРЖАНИЕ

Список сокращений.....	9
Вступительное слово Г.И. Удовенко.....	10
Предисловие профессора А. И. Кудряченко.....	13
ВВЕДЕНИЕ.....	23
Часть I. РАЗВИТИЕ МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА И ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ВНЕШНИХ СНОШЕНИЙ ГОСУДАРСТВ.....	28
Глава 1. ИСТОРИЯ МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА И ПРАВА ВНЕШНИХ СНОШЕНИЙ.....	28
1.1. Становление и кодификация права внешних сношений: исторический экскурс.....	28
1.2. Международное право – основное средство регулирования внешних сношений государств.....	46
1.3. Внешние сношения государств и право внешних сношений: проблемы корреляции.....	56
1.4. Право на участие во внешних сношениях и право посольства: от теории к практике.....	62
Глава 2. СОВРЕМЕННОЕ ПРАВО ВНЕШНИХ СНОШЕНИЙ: ВЫЗОВЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ.....	69
2.1. Сущность и источники права внешних сношений, взаимодействие внутригосударственного законодательства и международно-правовых норм.....	69
2.2. Субъекты права внешних сношений и субъекты международного права: тождество и различие.....	76
2.3. Общие подходы к международному праву с точки зрения современных реалий.....	80
Часть II. ДИПЛОМАТИЧЕСКОЕ ПРАВО.....	98
Глава 3. ОРГАНЫ ВНЕШНИХ СНОШЕНИЙ ГОСУДАРСТВА: ПРОШЛОЕ, НАСТОЯЩЕЕ, БУДУЩЕЕ.....	98

3.1. Понятие и виды органов общего политического управления внешними сношениями государства: исторические типы и их эволюция	98
3.2. Внешнеполитическое ведомство как орган оперативного руководства межгосударственными сношениями	112
3.3. Украинская дипломатия: становление, внешнеполитические ресурсы и приоритеты современных международных отношений.....	130
Глава 4. ЗАРУБЕЖНЫЕ ОРГАНЫ ВНЕШНИХ СНОШЕНИЙ: МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ИХ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ И ФУНКЦИИ	160
4.1. Установление, изменение и прекращение деятельности зарубежных органов внешних сношений в контексте требований современности.....	160
4.2. Структура и персонал дипломатических представительств.....	184
4.3. Функции дипломатических представительств и средства их осуществления. Дипломатический корпус ...	196
Глава 5. МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ДИПЛОМАТИЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ	213
5.1. Общее понятие дипломатических иммунитетов и привилегий: правовой аспект	213
5.2. Привилегии и иммунитеты дипломатических представительств с позиций их сбалансированности и взаимодополняемости	224
5.3. Привилегии и иммунитеты персонала дипломатических представительств, ограниченность общих принципов и возможности их модификации.....	237
Глава 6. МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВОЙ ИНСТИТУТ. СПЕЦИАЛЬНЫЕ И СПЕЦИАЛИЗИРОВАННЫЕ ОРГАНЫ ВНЕШНИХ СНОШЕНИЙ	247

6.1. Международно-правовой статус современных специальных миссий как временных зарубежных органов внешних сношений.....	247
6.2. Специальные и специализированные зарубежные представительства и их функции в современном контексте	261
6.3. Правовой институт представителей государств при международных организациях и на международных конференциях – новации нашего времени.....	274
Глава 7. НОВЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ВНЕШНИХ СНОШЕНИЙ В УСЛОВИЯХ ГЛОБАЛИЗАЦИИ	297
7.1. Дипломатия в условиях глобализации: реальные потребности и пределы возможного	297
7.2. Современные вызовы и угрозы эпохи глобализации и «новая парадигма безопасности».....	320
7.3. Энергетическая дипломатия – актуальное направление в развитии современных форм дипломатии	344
7.4. Народная (гражданская) дипломатия как адекватный ответ на вызовы глобализации.....	357
7.5. Дипломатия экономическая: украинские аспекты структурно-функционального подхода	362
Часть III. КОНСУЛЬСКОЕ ПРАВО.....	375
Глава 8. КОНСУЛЬСКИЕ УЧРЕЖДЕНИЯ ГОСУДАРСТВ: ИХ КЛАССИФИКАЦИЯ И ПОРЯДОК ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ В МЕЖДУНАРОДНОМ ПРАВЕ.....	375
8.1. История становления и развития института консульства. Понятие консульского права и источники его кодификации	375
8.2. Установление и прекращение консульских сношений. Структура и персонал консульских учреждений	394
8.3. Функции консульских учреждений и средства их осуществления: универсальное и специфическое.....	412

Глава 9. КОНСУЛЬСКИЕ ПРИВИЛЕГИИ И ИММУНИТЕТЫ	430
9.1. Основные привилегии и иммунитеты консульских учреждений как органов аккредитующего государства	430
9.2. Привилегии и иммунитеты консульских учреждений: инварианты и вариативность	433
9.3. Привилегии и иммунитеты консульских должностных лиц в контексте динамики современного мира	436
Заключение	444
Список литературы	450

Список сокращений

ГА	– Генеральная Ассамблея ООН
СБ	– Совет Безопасности
ООН	– Организация Объединенных Наций
КМП	– Комиссия международного права ООН
ПРООН	– Программа развития Организации Объединенных Наций
КДС	– Конвенция о дипломатических сношениях 1961 г.
ККС	– Конвенция о консульских сношениях 1963 г.
КСМ	– Конвенция о специальных миссиях 1969 г.
КПГ	– Конвенция о представительстве государств в их отношениях с международными организациями универсального характера 1975 г.
КПИ ООН	– Конвенция о привилегиях и иммунитетах Организации Объединенных Наций 1946 г.
КПСУ	– Конвенция о привилегиях и иммунитетах специализированных учреждений ООН 1947 г.
ЭКОСОС	– Экономический и социальный совет ООН
ВТО	– Всемирная торговая организация
МИД	– Министерство иностранных дел
ЕС	– Европейский Союз
НАТО	– Организация Североатлантического договора
МККК	– Международный комитет Красного Креста
СНГ	– Содружество независимых государств
ШОС	– Шанхайская организация сотрудничества
РПГ-ТЕР	– Рабочая подгруппа по борьбе с терроризмом
РАГСa	– Регистрация актов гражданского состояния
ТЭМ	– Торгово-экономическая миссия
ОЭСР	– Организация экономического сотрудничества и развития

Вступительное слово Т.И. Удовенко

Мир в начале третьего тысячелетия в условиях глобализации и новых тенденций международной жизни претерпевает серьезные изменения, которые, в свою очередь, влияют на характер международных отношений, на внешнюю политику государств и на дипломатию.

Институт современной дипломатической деятельности реализуется в период перемен, не имеющих аналогов в истории.

Поскольку размеры посольств и количество выполняемых ими функций растут, послам приходится играть роль менеджеров, третейских судей и миротворцев. Координирующие функции в сфере внешней политики все больше отходят к главам государств и правительствам, парламентам. Политические лидеры все чаще принимают участие во встречах на высшем уровне и международных переговорах, где напрямую решаются вопросы глобального и двустороннего характера.

В современных условиях, как и в предшествующие эпохи, органы внешних сношений суверенных государств остаются основными субъектами дипломатии. Именно этим объясняется тот факт, что в доктрине международного права и практике международных отношений традиционно различают деятельность дипломатических представительств в государстве пребывания и деятельность постоянных представительств государств при международных межправительственных организациях.

Продолжающаяся эволюция международных отношений сопровождается укреплением позиций независимой Украины. Одной из главнейших задач ее внешней политики является защита своих национальных интересов. В условиях стирания различий между внутренними и внешними средствами обеспечения защиты национальных интересов и безопасности, внешняя политика становится одним из важнейших инструментов поступательного развития страны, обеспечения ее конкурентоспособности в глобализирующемся мире.

Среди факторов, влияющих на международную политику, помимо военных, все большее значение приобретают: экономическое положение, научно-технический прогресс, благосостояние народов, состояние демографии и окружающей природной среды,

изменение степени информационного влияния. Растет экономическая взаимозависимость государств, которая, с одной стороны, становится одним из ключевых факторов поддержания международной стабильности, а с другой – фактором ускоренного распространения таких негативных явлений, как например, терроризм, экономический кризис, морское пиратство, наркоторговля ...

Внешняя политика современной Украины – это результат осознания нашей страной особенностей своего геополитического положения, исторического наследия, насущных потребностей развития национальной экономики, культурного многообразия и богатых религиозных традиций, межнационального мира и согласия между титульной нацией и многочисленными национальными меньшинами.

Цель автора данной монографии – сконцентрировать внимание читателя на основных институтах международно-правовых контекстов внешних сношений в условиях глобализации, которые в совокупности призваны создать благоприятные условия государствам для разрешения сложных вопросов мирными средствами, в том числе путем переговоров – средствами убеждения и компромиссов.

Вывод напрашивается сам собой: современная мировая политика призвана решить важнейшую задачу – обеспечить управляемость в новых масштабах: вширь – на всем пространстве планеты, вглубь – на всех уровнях ее организации – от локального до всемирного.

Монография позволяет представить, что, в сущности, именно это действие разворачивается на наших глазах: происходит формирование нового мирового порядка, не просто как очередной системы международных отношений, а как целостного мироустройства, базирующегося на единых основаниях. Экономика, политика, право, социальные отношения, модели поведения, не становясь тождественными, приобретают ранее невиданную степень совместимости.

Автора данной монографии знаю значительный период времени. Ариф Джамиль оглу Гулиев принадлежит к той части нашего общества, которая стремится объективно оценивать происходящие события во всех сферах общественно-политической и профессиональной деятельности. Сначала он находился на дипломатической

работе в Посольстве Азербайджанской Республики в Украине, затем – заместителем главы Конгресса азербайджанцев Украины, директором Украинско-Азербайджанского образовательного, научно-культурного и спортивного Центра имени Гейдара Алиева, а ныне – уважаемым профессором одного из ведущих ВУЗов Украины – Института международных отношений Национального авиационного университета. Ариф Гулиев, патриот не только своей исторической родины Азербайджана, но и второй его родины – Украины. Он, с честью выполняя работу народной дипломатии, служит этим двум братским народам, всячески помогая деятельности национальных меньшинств этих стран.

Достоинством монографии, которую читатель держит в руках, есть и то, что в ней проведен также сравнительно-правовой анализ проблематики внешних сношений в условиях глобализации. Монография предназначена для профессионального образования студентов, она будет полезной и для успешного решения задач, поставленных перед сотрудниками органов внешних сношений. Знакомство с этим исследованием будет интересным для всех, кто желает знать, что представляет собой современная дипломатия.

Исследование углубляет систематизированные знания относительно правовых составляющих внешних сношений в условиях глобализации, как важного направления современного международного права, и станет подспорьем научным и практическим работникам сферы международного права и международных отношений, преподавателям вузов, юристам-международникам, историкам, экономистам, политологам, студентам, аспирантам и докторантам, а также всем, кто интересуется этими проблемами.

**Министр иностранных дел Украины (1994 – 1998),
Председатель 52-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН
(1997 – 1998), Чрезвычайный и Полномочный Посол
Геннадий Удовенко**



Предисловие профессора А. И. Кудряченко

На рубеже XX–XXI вв. со всей очевидностью проявляется все возрастающая роль процессов глобализации в формировании современной социально-политической структуры мира. После распада биполярной системы и широких трансформационных процессов в государствах молодой демократии на нашей планете произошли серьезные геополитические сдвиги, усилилось влияние подходов экономического неолиберализма. Однако взаимоотношения в мировом сообществе не стали более предсказуемыми или достаточно точно прогнозируемыми. Вровень с ведущими державами на авансцену мировой политики вышли многие неправительственные организации и транснациональные корпорации, которые в известной мере противопоставили себя системе международных отношений, которая базируется на принципах государственного суверенитета Вестфальской системы международных отношений. Мировая организация торговли, Международный валютный фонд, Мировой банк, клуб ведущих мировых акторов – G-8, а также возросший количественно и качественно альянс НАТО – стали характерными атрибутами постмодерного мира и средствами глобального управления.

В тоже время начало XXI в., отмеченное трагедией, вызванной террористическими актами в США 11 сентября 2001 г., с новой силой выдвинуло на передний план необходимость укрепления государства как гаранта безопасности. Разумеется, что речь не могла идти о возврате к политическому реализму или борьбе с глобализацией. Суть перемен состоит в осознании лидерами ведущих стран тех негативных последствий и рисков, которые несет глобализация. Стала очевидной невозможность как самоустранения крупнейших мировых держав от глобальных процессов и их саморегулирования по принципу «невидимой руки рынка», так и «единоличного» управления ими со стороны США или Запада в целом с использованием таких инструментов, как НАТО или МВФ. Императивно постала задача укрепления ООН, а также формирования межгосударственных структур и институтов, способных ответить на новые вызовы, дополнить глобализацию экономики и финансов всемирной политикой и всеобщей без-

опасностью, в формировании которых участвовали бы все страны и все заинтересованные бизнес-структуры. И такое видение задач современного этапа глобализации по-новому актуализирует значение дипломатии с присущими ей формами и методами деятельности в сфере международных отношений.

В современной жизни внешняя политика любой страны приобретает новые черты, ей присущи новые подходы, более острое восприятие проблем и вызовов, с которыми сталкивается каждое государство и человечество в целом. Ныне в большинстве демократических стран наблюдается значительное рассредоточение центров власти и, соответственно, центров принятия решений. Правда, дипломаты этих стран не всегда уверены в поддержке своих действий за рубежом страны со стороны парламентских институтов, органов местной власти, муниципальных властей. Порой отсутствие этой поддержки наносит ущерб престижу дипломатических представителей в глазах принимающей стороны. Не случайно еще в 1925 г. известный французский дипломат Жюль Камбон подчеркивал: «Демократия всегда будет нуждаться в послах и министрах, однако неизвестно, будет ли она нуждаться в дипломатах?»¹. Разговоры о кризисе дипломатии, не справившейся со своей основной задачей – предотвратить две мировые войны, в последние десятилетия получили новый импульс.

Пессимистический взгляд на будущее дипломатии нашел, пожалуй, наиболее полное выражение в часто цитируемом высказывании З. Бжезинского о желательности «отдать помещение американского посольства в Лондоне под студенческое общежитие» и в предложенной тем же автором парафразе известной формулы: «Если бы дипломатов не было, то их и не надо было выдумывать». Многие из сторонников пессимистической платформы уверены, будто современная организация бизнеса и телекоммуникационные технологии способны обеспечить бизнесу налаживание и поддержание контактов за рубежом без помощи дипломатов, т. е. профессионалов из министерства иностранных дел или посольства.

¹ Камбон Ж. Дипломат / Ж. Камбон. – К.: ВИЗАНТ «Полиграфкнига», 1997. – С. 42.

Сторонники противоположного подхода рассматривают дипломатическую службу как неперенный атрибут функционирования международных отношений. Большинство из них уверены, что министерства иностранных дел и посольства переживают лишь временные трудности, однако именно эти институты всегда были и останутся в будущем наиболее эффективным инструментом реализации внешнеполитических целей государства.

В этом контексте неизбежен вопрос о том, что следует считать рубежом, знаменующим становление современной модели дипломатической службы? Разумеется, можно допустить, что дипломатия как «наука или искусство переговоров»¹ существовала во все времена. Так, Г. Никольсон пишет о племенах, направлявших друг к другу гонцов, о посллах древних монархий, выезжавших с миссиями к чужеземным правителям.

Действительно, исторические документы зафиксировали появление в античных полисах, в Византии, на Руси группы лиц, которые в течение длительного времени выполняли дипломатические поручения, вели переговоры, заключали соглашения.

В данном контексте уместно вспомнить о «византийской дипломатии» Киевского князя Святослава, дипломатии защитника и хранителя Руси Александра Невского и т.д.² С течением времени это свидетельствовало о постепенном формировании института дипломатов-профессионалов. В средневековой Европе профессиональная дипломатия была прерогативой Святого престола, выступавшего в роли верховного суверена европейской «христианской республики» (*Res Publico Christiana*).

Со всей определенностью следует отметить, что современная модель дипломатии возникла как функциональное выражение международных отношений нового типа, сложившихся в эпоху становления светского суверенитета, развития теории и практики «баланса сил». В этот период формируется совершенно определенная организация дипломатической службы, когда в основу взаимоотношений между правителями различных государств становится обязательный, взаимный, регулярный и чаще равно-

¹ Попов В.И. Современная дипломатия / В.И. Попов. – М., 2004. – С.14.

² Трапезников А.А. Великие Русские дипломаты / А.А. Трапезников. – М.: ООО «Издательство «РОСМЭН-ПРЕСС», 2004. – С.5–25.

правный обмен постоянными дипломатическими представителями. Тесная взаимосвязь становления светского суверенитета и формирования современной модели дипломатии четко прослеживается на примере истории дипломатии европейских государств.

В современном мире вполне очевидно, что дальнейшая судьба, исторически обусловленной современной модели дипломатии, прежде всего, зависит от глобальных изменений, происходящих на мировой арене. Процессы глобализации, интеграции и регионализации, а также стирание традиционных граней между внутренней и внешней политикой ведут к трансформации традиционной интерпретации государственного суверенитета. Крах биполярной системы, которая олицетворяла двухполюсное мировое равновесие, положил начало становлению отличного от предыдущих десятилетий нового международного порядка. Международная практика показывает, что в этих условиях дипломатические службы не могли не вступить повсеместно в полосу турбулентных перемен, а порой и болезненного кризиса. Действительно, «классическая» дипломатия воочию столкнулась с проблемами, которые никогда прежде не возникали перед ней.

В современных условиях на мировой арене число участников международных отношений неизмеримо возрастает. Так, помимо профессиональных дипломатов, активно действуют новые участники – чиновники различных внутренних ведомств и других региональных и местных институтов, представители мира культуры, образования и бизнеса. Резко возросло число неправительственных международных организаций, значительно усложняющих существующую систему многосторонней дипломатии, но при этом и обогащающих практику многосторонних переговоров.

В современном и все более взаимосвязанном мире возросла глобализация обмена, производства, рынков, финансовых потоков. Данные тенденции проявились достаточно рельефно и во время мирового финансово-экономического кризиса 2008 – 2009 гг. Поэтому возрастающая взаимозависимость ставит перед государствами задачу определения своей нынешней роли и усиления влияния посредством экономической дипломатии, которая сформировала свой особый мир, в котором происходят многосторонние форумы и действуют различные институты, регулирующие функционирование современной мировой экономики. Новым в

этих условиях стало осознание задач экономической дипломатии – организация устойчивого экономического роста. Данная цель выводит экономическую дипломатию за рамки политики только одной страны. А «национальный интерес» абсорбирует уже не столько государственный суверенитет, сколько стремление доказать конкурентоспособность во все более широких рыночных условиях.

Нынешняя трансформация внешнеполитического механизма и дипломатических структур в странах европейского региона, прежде всего в странах-членах Европейского Союза (ЕС), является наиболее впечатляющим примером изменений, происходящих в традиционной дипломатии. Ряд исследователей не без оснований ввели в оборот, на первый взгляд, достаточно парадоксальную сентенцию, которая в общих чертах сводится к тому, что отныне межевропейские отношения развиваются «не на основе дипломатии, а на основе демократии». Действительно, этому способствуют межгосударственные и надгосударственные европейские структуры, а также представительства Евросоюза в более чем в 130 государствах мира, кроме всего прочего, являются самыми активными сторонниками того, чтобы межгосударственные и внутригосударственные отношения развивались на принципах европейских демократических ценностей.

На ряду с этим, следует учитывать и то, что именно в результате событий XX в. гражданин, личность были признаны подлинными носителями естественных прав, которые раньше многие государства нередко игнорировали. Вследствие этого, выйдя за традиционные рамки исключительной правосубъектности государств, гуманитарная дипломатия провозгласила примат прав человека.

В современном мире особенное внимание дипломатов занимают проблемы предупреждения и разрешения конфликтов так называемого «нового поколения». В постбиполярном мире число этих конфликтов неуклонно и быстро возрастает. В данном контексте гуманитарная дипломатия в значительной мере превратилась в «гуманитарное вмешательство», а иногда и в «гуманитарную интервенцию», которые предполагают активное участие в минимизации межнациональных конфликтов и налаживании мира уже не только политико-дипломатическими средствами, но и при непосредственной помощи профессиональных боевых структур.

И этому есть подтверждающие примеры как в Европе, так и в странах других континентов. При таком раскладе возрастает роль превентивной дипломатии как подлинного носителя идей мира и толерантности.

Очевидным стало и возвращение «фактора религии» в международные отношения. Католические, протестантские, православные, мусульманские и другие организации активно участвуют в попытках предотвращения и разрешения вооруженных конфликтов или, по крайней мере, пытаются облегчить страдания населения, втянутого в военные действия. В частности, в этом контексте заслуживает определенного внимания опыт Святого престола, поскольку католическая церковь является единственной религиозной структурой, располагающей широкой собственной профессиональной дипломатической службой. Одновременно при все более жесткой критике в адрес религиозного экстремизма и терроризма ширятся попытки наладить конструктивный диалог между противостоящими сторонами.

В современной мировой политике, как известно, активно взаимодействуют как государственные, так и негосударственные акторы. В научном мире стал широко дискутироваться вопрос о том, не являемся ли мы свидетелями наступления эпохи суверенитета отдельной личности в условиях трансформации концепции государственного суверенитета, делегирования суверенных функций международным организациям, региональным и интеграционным структурам. В этом случае цель дипломатии должна состоять в гармонизации этих суверенитетов, ибо их столкновение неизбежно порождает международную анархию.

На таком фоне трансформационных перемен в мире и на европейском континенте, в мировом сообществе особенно рельефными становились возрастание числа и масштабов проблем и вызовов, с которыми столкнулась отечественная дипломатия на этапе утверждения суверенитета и независимости Украины на рубеже XX – XXI вв. На момент провозглашения независимости Украина фактически была малоизвестна миру. Украинская ССР имела свое министерство иностранных дел и представительство в ООН как самостоятельное государство. Однако это были скорее формальные атрибуты тогдашней социалистической квазигосударственности.

Суверенной Украине следовало найти свое соответствующее место в международной политике, среди мирового сообщества.

Сегодня мир весьма ощутимо изменился. Как отмечает российские исследователи Т.В. Зонова и П.А. Цыганков, традиционалисты в своем анализе международного развития исходят прежде всего из значимости геополитического фактора, модернисты акцентируют внимание на возрастающей роли «акторов вне суверенитета». Г.Киссинджер предсказывает возвращение к традиционной системе баланса сил, рассматривая многополярность как естественное состояние мировой системы¹.

В этой связи весьма актуальным представляется выход предлагаемой читателю монографии, которая представляет собой обобщающее исследование, раскрывающее существенные общественно-политические факторы, обусловившие формирование и развитие органов внешних сношений в современном виде, их соответствующую правовую базу в контексте соответствия нормам международного права и современной дипломатической практики.

Весь мир столкнулся с новыми и опасными для всего человечества угрозами и вызовами: небывалым размахом международного терроризма, трансграничной преступностью, неизвестными ранее заболеваниями, существенными изменениями в климате и окружающей среде. Эти действительно кардинальные перемены в мире непосредственно затронули и дипломатическую деятельность, объем задач и функций которой в изменившихся условиях, в среде обитания заметно расширился.

Ныне внешняя политика становится одним из важнейших инструментов поступательного развития страны, повышения ее конкурентоспособности в мире, когда стираются различия между внутренними и внешними средствами обеспечения защиты национальных интересов и безопасности. Растет энергетическая и экономическая дипломатическая взаимозависимость государств, становясь одним из ключевых факторов поддержания международной стабильности. На международную политику вместе с военными факторами все большее значение приобретают экономические составляющие, научно-технический прогресс,

¹ Зонова Т.В. Современная модель дипломатии: истоки становления и перспективы развития / Т.В. Зонова. – М.: РОССПЭН, 2003. – С.5.

инновационное развитие, новые информационные технологии, демографические параметры и т.д.

Суверенная Украина, осуществляя государственное строительство, осознав свое геополитическое положение, проводит твердый проевропейский курс, ведет большую и многоплановую международную деятельность по утверждению мира и сотрудничества со всеми государствами планеты. Одновременно подчеркну, что мне приходилось указывать на то, что отсутствие на протяжении длительного периода собственной полноценной государственности часто сказывалось и на работе отечественной дипломатии, на реализации возможностей утверждения Украины на мировой арене. Количественные и качественные составляющие отечественной дипломатии весьма существенно ограничивали поле дипломатического маневра, стратегические наработки, а также пути и сроки достижения уже определенных целей нашей страны¹. Международная деятельность официального Киева опирается на культурно-цивилизационное историческое наследие, исходит из насущных потребностей развития национальной экономики, культурного многообразия и коренных национальных интересов Украины и населяющих ее многих народов. Внешняя политика Украины носит традиционно многовекторный характер, нацелена на развитие дружбы и взаимовыгодного сотрудничества как с непосредственными соседями, так и с другими далекими и близкими странами. А это требует от украинской дипломатии активно развивать отношения с государствами и на Западе, и на Северо-Востоке, и на Юге.

Ныне в связи с изменениями, происходящими в современном мире, традиционная модель дипломатии, возникшая на основе светского суверенитета и системы равновесия, переживает значительную эволюцию. Информационная революция способствует этому процессу и предлагает новые гибкие возможности для поддержания многовекторных связей, характерных для современного мира.

¹ Кудряченко А.І. Дипломатична еліта / Політичний клас у сучасній Україні. Специфіка формування, тенденції розвитку; за ред. Ф.М.Рудича. – К.: Парламентське видавництво, 2010. – С. 159.

В этой связи неперенный интерес представляет данное исследование Арифа Джамиль оглу Гулиева, который имеет многолетний опыт государственной, в т. ч. дипломатической службы, научной и преподавательской работы. А.Д.Гулиев в недалеком прошлом, работая в Посольстве Азербайджанской Республики в Украине, получил практический опыт решения многих современных проблем международных отношений, с которыми столкнулись страны молодой демократии, в их числе Украина и Азербайджанская Республика. Достоинством монографии, которую читатель держит в руках, есть и то, что в ней проведен также сравнительно-правовой анализ в разработке и изложении проблематики, сочетающий теоретические аспекты с использованием практики реализации зарубежной и отечественной правовой доктрины.

Монография содержит анализ эволюции развития внешнеполитического ведомства, задач и функций, возложенных на органы внешних сношений в условиях глобализации, а также становление современных основных направлений, видов и правил работы дипломатических представительств, опирающихся как на дипломатические традиции, так и на общепризнанные нормы международного права. Особое внимание уделено вопросам, связанным с выходом на международную арену и активным участием в международной деятельности украинской и азербайджанской дипломатии, а также координирующей роли их профильных министерств в проведении единой внешнеполитической линии.

Автор стремится более обстоятельно показать становление современной модели дипломатии в условиях эволюционирующей системы отношений между государствами. В этой связи А. Д. Гулиев анализирует подходы как ведущих демократических стран мира, Европейского континента, так и стран молодой демократии, переживающих трансформацию и стремящихся утвердиться на мировой арене ее полноправными субъектами.

Мне, как автору предисловия и научному редактору данной монографии, как исследователю и человеку, работавшему советником-посланником в Посольстве Украины в Федеративной Республике Германии, который не понаслышке может судить о составляющих современной дипломатической службы, хочется обратить внимание читателя и на следующее. В книге предприни-

мается рациональная попытка провести параллели, сопоставить формы работы дипломатических служб ряда развитых стран, а также удастся с достаточной полнотой показать сложности переходного периода, который переживает дипломатия в современных, довольно непростых международных отношениях. Анализируя новые подходы дипломатии молодых демократий, автор рассматривает их в контексте требований и форм работы дипломатических представительств, внешнеполитических ведомств ведущих стран мира. Этой цели подчинен сравнительный подход, ретроспективные сюжеты, а также новые направления дипломатической и консульской служб. Именно это дает возможность читателю разобраться в том, с чем сталкивается современная дипломатия во все более глобализованном мире. Становится более зримым и тот факт, что дипломатическая служба Украины, Азербайджана и других стран СНГ сталкивается сегодня примерно с теми же проблемами, что и дипломатия остальных государств мира независимо от того, являются ли они субъектами или объектами происходящих изменений.

Данное издание дает систематизированные знания правовых составляющих внешних сношений в условиях глобализации как важной отрасли современного международного права и станет хорошим подспорьем как научным и практическим работникам в сфере международных отношений, преподавателям вузов, юристам-международникам, студентам и аспирантам, а также всем тем, кто интересуется этими проблемами в наших странах.

**А.И. Кудряченко,
доктор исторических наук, профессор**

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность исследования данной проблематики вызвана необходимостью углубленного научного анализа исторических условий и правовых принципов, способствовавших формированию и развитию на рубеже XX – XXI вв. в условиях глобализации новых тенденций международных отношений. При жизни одного поколения международные отношения, действительно, претерпевают серьезные изменения, что в свою очередь, влияет на характер и правовые принципы внешней политики и возможности дипломатии в целом.

В современных условиях, как и в предшествующие эпохи, суверенные государства остаются основными субъектами дипломатии. Именно этим объясняется тот факт, что в доктрине международного права и практике международных отношений традиционно различают деятельность дипломатических представительств в государстве пребывания и деятельность постоянных представительств государств в международных и межправительственных организациях. Деятельность первых относится к двусторонней дипломатии, вторых – к органам внешних сношений, посредством которых государство участвует в многосторонней дипломатии. В связи с этим следует подчеркнуть, что в то время, как двусторонняя дипломатия в целом подчиняется нормам дипломатического права (обычного и договорного), многосторонняя дипломатия в основном регулируется внутренними правилами международных организаций.

С учетом того, что международное сотрудничество осуществляется, в конечном счете, через соответствующие органы внешних сношений государств и иных субъектов международного права, весьма важной и актуальной задачей является углубленное изучение особенностей международно-правового регулирования внешних сношений.

Речь идет не только о дипломатической и консульской службе, но вообще обо всей официальной деятельности в отношениях между государствами, осуществляемой системой их органов внешних сношений.

Данное исследование призвано также осветить на ключевые вопросы относительно специфики развития дипломатического и

консульского права Украины и Азербайджанской Республики во внешней политике этих стран, в решении проблем международного характера.

Научная новизна работы состоит в том, что фактически до настоящего времени в такой постановке данная проблематика в научных трудах стран посткоммунистического пространства комплексно еще не рассматривалась, особенно под углом зрения развития исследуемых отношений Украины и Азербайджанской Республики. В работах, особенно последнего десятилетия, изданных в Украине, Азербайджанской Республике, а также в других странах, рассматриваются скорее отдельные важнейшие вопросы дипломатической деятельности, внешних сношений на различных этапах общественно-политического развития, участия государств в процессах и результатах международного сотрудничества, анализируются дипломатические акции, связанные с актуальными проблемами в области внешней политики и т.д.

Данная монография представляет собой оригинальное обобщающее исследование, выявляющее ключевые организационно-правовые, общественно-политические факторы формирования и развития органов внешних сношений в современном мире. Анализируется результативность работы государственных органов, на которые возлагается исследуемая деятельность. Правовая база по этим проблемам рассматривается в контексте соответствия нормам международного права, особенностей современной дипломатической практики, глобальных тенденций.

В этой книге делается обоснованная попытка представить результаты авторского исследования в фокусе взвешенного осмысления современных мировых – глобальных и национальных – локальных тенденций и особенностей. В условиях, когда возникли и новые, опасные для всего человечества, угрозы и вызовы. Начало XXI в. отмечено небывалым размахом международного терроризма, трансграничной преступности, тревожными изменениями в климате, окружающей среде и т.д.

Все эти глубокие, по сути, кардинальные перемены в мире предполагают адекватное развитие и дипломатической деятельности, уточнения ее задач и функций.

В современных условиях реализация национального выбора каждой суверенной страны, защита ее национальных интересов и безопасности предполагает усиление научного и практического интереса к фундаментальным и прикладным аспектам исследуемой проблематики. Особенно это важно для стран, которые с развалом СССР, приобрели независимость и не имеют 200–300 летнего опыта государственного строительства и строительства национальных дипломатических корпусов, как страны Западной Европы.

Среди факторов, влияющих на качество международной политики, все большее значение приобретают экономические, научно-технические состояния демографии и окружающей природной среды, информационного влияния. Растут энергетическая и экономическая составляющие дипломатической взаимозависимости государств как ключевых – в поддержании международной стабильности.

Соответственно, международно-правовой контекст внешних сношений Украины, качество ее внешней политики – это большая и многоплановая деятельность государства. Она является результатом осознания нашей страной собственного национального выбора, особенностей своего геополитического положения, культурно-цивилизационного наследия, насущных потребностей развития экономики, культуры, религиозных традиций, стандартов жизнедеятельности народов нашей страны.

В этом научном издании учтен и такой важный ориентир, как особенность геополитического положения Украины, многовекторный характер ее внешней политики. Географическое положение и насущные жизненные интересы нашей страны во все предыдущие исторические периоды – Киевской Руси, Гетманщины Богдана Хмельницкого, так и современного, – всегда вынуждали украинскую дипломатию активно развивать отношения с государствами и на Западе, и на Северо-Востоке, и на Юге.

Особое значение во внешней политике приобрел фактор многосторонности внешних сношений в наши дни. Ибо эффективно противостоять возникающим современным угрозам и вызовам возможно лишь на конструктивной интегративной основе.

Годы развития современной Украины, суверенный статус которой стал логическим результатом борьбы за независимость

всех предыдущих поколений; высокий профессионализм, компетентность, патриотизм и самоотдача наших дипломатов – это необходимые условия, обеспечившие выход Украины на международную арену в качестве суверенного субъекта. А дальнейшее развитие такой деятельности нашей страны по высокорезультативному участию во внешних сношениях непосредственно зависит от глубины внимания ученых и практиков государственного управления к поднятым в этой книге вопросам.

Особо подчеркнем, что юридическое содержание и формы реализации внешних сношений Украины посредством практической деятельности органов внешних сношений и составляют предмет отрасли действующего международного права, именуемой в условиях глобализации, правом внешних сношений. Кроме того, такой подход рассматривается и в качестве учебной дисциплины в высших учебных заведениях.

Хронологические рамки этого исследования охватывают весь период независимости Украины (от формирования и развития органов внешних сношений и дипломатической деятельности до современного этапа международной жизни, где наша страна обретает свою достойную роль. В отдельных случаях приводятся сравнительно-сопоставимые примеры аналогичной деятельности Азербайджанской Республики, других стран на различных ключевых этапах истории).

Однако основное внимание в данном исследовании уделено именно периоду конца XX – начала XXI веков, связанному с новыми особенностями дипломатической практики и правовых подходов к решению проблем этапа глобализации международной жизни и активизации участия в этих процессах Украины. Ведь ни для кого не секрет, что будущее Украины видится определенными влиятельными зарубежными силами скорее как периферия мирозивилизационных процессов, сырьевой придаток для богатых стран, сфера неэквивалентного торгового диалога и т.д.

Для теоретического осмысления данной проблематики важным ориентиром стали научные публикации украинских, зарубежных, особенно азербайджанских и российских ученых по вопросам формирования органов внешних сношений государств, их внешнеполитической деятельности на различных исторических этапах.

Цель данной монографии – сконцентрировать внимание читателя на основных путях формирования в Украине институтов и организаций современной дипломатии в контексте мирового опыта. Основное внимание уделено международно-правовому осмыслению этой темы.

Построение данной монографии сделано с учетом направленности и особенностей интересов читателей из числа фундаментальных и прикладных исследователей, докторантов, аспирантов, студентов. Преддверием этой публикации стал и авторский курс лекций, разработанный и читаемый автором в качестве профессора в течение ряда лет в Институте международных отношений Национального авиационного университета. Определенным толчком, заставившим автора взяться за перо, было и его искреннее желание поделиться с читателями опытом и знаниями, приобретенными в практической деятельности в Посольстве Азербайджанской Республики в Украине (2001–2006).

Монография может быть полезной и в деле подготовки переподготовки, повышения квалификации работников государственного управления, дипломатических кадров, молодых ученых относительно молодой отрасли науки Украины – государственное управление, а также по традиционным отраслям отечественной науки – юридическим, экономическим, историческим и т.д. Их подготовка в возрастающем объеме необходима для успешного решения задач, стоящих перед органами внешних сношений. В силу этого данное издание будет не бесполезным для учебного процесса – курсов лекций по дипломатической и консульской службе, внешней политике, международным отношениям, а также для подготовки и издания научных трудов по близкой проблематике.

Часть I

РАЗВИТИЕ МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА И ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ВНЕШНИХ СНОШЕНИЙ ГОСУДАРСТВ

Глава 1. ИСТОРИЯ МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА И ПРАВА ВНЕШНИХ СНОШЕНИЙ

1.1. Становление и кодификация права внешних сношений: исторический экскурс

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

Однако из них, которые существовали еще 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 дипломатии 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 сущность дипломатии и объяснение того обстоятельства, что дипломатия представляла собой область деятельности и осуществление внешней политики государства.

Как показывает изучение исторического развития общества, смена его исторических типов 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 индустриальным, развивались характерные для каждой из этих эпох черты внешней политики и дипломатии, совершенствовались ее формы и методы.

Прогресс в теории и практике одной из важнейших отраслей права – права внешних сношений – приводит как к более корректному с научной точки зрения взгляду на нее, так и к эволюции ее методов и значительному изменению их норм.

Втечение последних столетий происходили изменения и обогащение дипломатических методов, сочетание одних приемов как основных составляющих в праве внешних сношений, дипломатическом праве с другими, их приспособление к изменяющимся политическим, экономическим условиям, к международной обстановке.

Следует подчеркнуть, что международное право как регулятор¹ международных отношений само является, прежде всего, результатом развития последних, определяется их объективными закономерностями. Отражая процессы, характеризующие нынешнее состояние международных отношений, международное право оказывает на них регулирующее воздействие. Оно выполняет свою функцию – непосредственное нормативное влияние на действия и позиции государств на международной арене. Как отмечает Г. И. Тункин, «это влияние осуществляется путем воздействия на внешнюю политику и дипломатию государств»². Поскольку современное международное право впитало в себя многие прогрессивные идеи, отвечающие закономерностям общественного развития, оно сейчас уже достаточно полно отражает объективные потребности государств и служит эффективным регулятором международных отношений.

Деятельность дипломатических представительств, консульских учреждений, специальных миссий, представительств государств при международных организациях излагается и квалифицируется³ в научных трудах по международному праву по-разному. Например, учебник 1998 г. украинского дипломата Б.И. Гуменюка «Основы дипломатической и консульской службы» соответственно его названию состоит из двух частей⁴. Авторы монографии под редакцией В.М. Репицкого, изданной в 2006 г., выделяют 8 самостоятельных глав: главы 1–7 – «Дипломатическое право», глава 8 – «Консульское право»⁵. В этих учебниках вся гамма внешних сношений основных субъектов международного права – суверенных государств и международных межправительственных

¹ Мережко А.А. История международно-правовых учений / А.А.Мережко. – К.: Таксон, 2006. – 491 с.

² Международное право; под ред. Г. И. Тункина. – М.: Юрид. лит., 1974. – С. 54.

³ Гушев А.Д. Становление и кодификация права внешних сношений // Права і суспільство. – Дн.: № 3. 2010. – С.207–212.

⁴ Гуменюк Б.И. Основи дипломатичної і консульської служби / Б.И. Гуменюк. – К., 1998.

⁵ Репицький В.М. Дипломатичне і консульське право / В.М. Репицький. – К., 2006. – 372 с.

организаций отражена, на наш взгляд, в значительной мере неадекватно. Как показывает практика, есть основания эти виды права охватывать одним термином – «право внешних сношений».

Именно этот термин, введенный в доктрине международного права профессором К. Сандровским¹, является, на наш взгляд, самым удачным. Такую точку зрения разделяет и профессор И.И. Лукашук, понимающий под правом внешних сношений «отрасль международного права, принципы и нормы которой регулируют официальные отношения, участниками которых являются государства и международные организации»². Основу данной отрасли права составляют нормы дипломатического права и нормы консульского права, в связи с чем и принято традиционно именовать этот комплекс дипломатическим и консульским правом.

Однако постепенно сложились группы норм, относящихся к органам внешних сношений, представительствам государств при международных организациях и к деятельности специальных миссий. В этом аспекте специфичны нормы о торговых представительствах. Кроме того, есть основания для дополнения традиционного комплекса нормами, регулирующими статус и деятельность международных конференций. Все это заставляет согласиться с тем, что характеристика отрасли как права внешних сношении более согласуется с истинным ее содержанием и структурой, чем термин «дипломатическое и консульское право» .

Традиционными формами, т.е. источниками права внешних сношений являются *договор* и *обычай*. Причем в дипломатическом и консульском праве длительное время доминирующими являлись **обычные** нормы международного права. Первым соглашением общего характера явился Венский протокол 1815 г. о рангах дипломатических представителей, впоследствии дополненный Аахенским протоколом 1818 г.

В современном международном праве³ основными источниками, кодифицировавшими эту отрасль права, являются: Венская конвенция о дипломатических сношениях (КДС) 1961 г., Венская

¹ Сандровський К. К. Зовнішні зносини України: Деякі сторінки історії // Укр. часопис міжнар. права. – 1995. № 1.

² Лукашук И.И. Международное право: Особенная часть: учебник. – М.: Волтерс Клаувер, 2007. – 517 с.

³ Денисов В. Н. Міжнародне право / В. Н. Денисов. – К., 2004. – 567 с.

конвенция о консульских сношениях (ККС) 1963 г., Конвенция о специальных миссиях (КСМ) 1969 г., Венская конвенция о представительстве государств в их отношениях с международными организациями универсального характера (КПГ) 1975 г.¹

К источникам права внешних сношений относятся Конвенция о привилегиях и иммунитетах ООН (КПИ ООН) 1946 г., Конвенция о привилегиях специализированных учреждений ООН (КПISУ) 1947 г. и подобные им многосторонние договорные акты, а также соглашения между организацией и государством, на территории которого организация имеет свою штаб-квартиру.

Правовое положение и порядок деятельности органов внешних сношений в соответствии с нормами международного права регламентируются актами национального законодательства. В Украине к таким относятся Конституция Украины, Закон Украины «О международных договорах Украины» 2004 г., продолжающие действовать отдельные статьи актов Украины – Положения о дипломатических представительствах и консульских учреждениях иностранных государств в Украине 1993 г., Консульского устава Украины 1994 г., Закона Украины «О дипломатической службе» 2001 г.

Слова (понятия) «дипломатия» и «дипломат» происходят от единого корня – «диплома». Дипломы представляют собой официальные документы, в прошлом исходившие от государей. Слово «диплом» происходит от греческого *diploma* – «удваиваю». В Древней Греции посланцы, направлявшиеся на переговоры, получали инструкции – грамоты, удостоверяющие их полномочия. Грамоты представляли собой дощечки, сложенные вместе. Их и называли «диплома».

Понятие «дипломатия» получает разные значения в зависимости от изучаемой науки (истории, политологии, международного права и т.д.)². С точки зрения положений международного права дипломатия означает институциональное объединение специализированных учреждений, руководству-

¹ *Право зовнішніх зносин: зб. документів / упоряд.: Ю.В. Алданов, І.М. Забара, В.І. Резніченко.* – К.: Промені, 2003. – С.82–436.

² *Ковалев А.* Азбука дипломатії / А. Ковалев. – М.: Интерпракс, 1993. – 240 с., см: *Киссинджер Г.* Дипломатія / Г. Киссинджер. – М.: Ладомір, 1997. – 848 с.

ющихся четко определенными нормами и ставящих целью своей деятельности установление, поддержание и развитие отношений государства с другими субъектами международного права.

В традиционном значении термин «дипломатическое право» («посольское право») принято относить к нормам международного права, регулирующим статус и функции дипломатических представительств, которыми обмениваются суверенные государства после установления дипломатических отношений. Термин «консульское право», соответственно, относится к нормам международного права, регулирующим статус и функции консульских учреждений. Как уже было отмечено выше, эти понятия не могут охватить все сферы внешних сношений государств и международных организаций. И с этой точки зрения более приемлемым и корректным, на наш взгляд, является использование понятия «право внешних сношений».

Термин «право внешних сношений» в настоящей работе понимается в узком смысле. Имеются в виду те нормы международного права (**обычные и договорные**), которые определяют статус и функции следующих видов зарубежных представительств: дипломатические представительства, консульские учреждения, специальные миссии, представительства государств при международных организациях, представительства международных организаций в государствах-членах или при других международных организациях. При этом следует подчеркнуть, что дипломатическое представительство служит основой для всестороннего изучения всех перечисленных выше других видов зарубежных представительств.

Профессия дипломата была известна с древних времен¹. С незапамятных времен суверены направляли посланцев к другим суверенам, и те обычно принимали их с должным уважением, предоставляя им привилегированный статус. Отказ посланцам в таком специальном статусе мог привести к осложнению отношений. Первые дипломатические документы относятся к знаменитой коллекции глиняных таблиц, найденных при раскопках на правом берегу Нила (в Египте) в местечке Амарна, бывшей резиденции египетского фараона Аменофиса (Аменхотепа) IV. Особый интерес в этой связи представляют собой

¹ *История дипломатии*: сборник / сост. А.Лактионов. – М.: АСТ. – М., 2009. – 943 с.

Тель-Амарнская переписка (XV–XIV вв. до н.э.) и договор египетского фараона Рамсеса II с царем хеттов Хаттушилем III, заключенный в 1278 г. до н. э. Данные документы свидетельствуют о том, что отношения между суверенами поддерживались в форме обмена полномочными представителями.

Специалисты отмечают, что в Европе понятие «амбасадор» впервые встречается в записях Юлия Цезаря (102-44 гг. до н.э.) «О галльской войне» (кельтское слово «амбасадор» первоначально означало «слуга»). Для обозначения постоянного представителя государства слово «амбасадор» стали применять в европейских странах с середины XVI в. Понятие «дипломатия», как полагают историки, вошло в практику отношений между государствами лишь в XVIII в. Однако первое постоянное зарубежное представительство (посольство) было учреждено и официально аккредитовано еще в 1450 г. герцогом Милана Франческо Сфорца при дворе правителя Флоренции Козимо де Медичи (1389-1464).

Следует подчеркнуть, что консульские отношения сложились раньше, чем дипломатические. В Древней Греции для защиты интересов иностранцев служил прообраз нынешнего консульского института – институт проксении. Функции греческих проксенов в Древнем Риме выполняли римские патронаты. В дальнейшем обеспечение прав иностранцев в Древнем Риме переходит к институту преторов (получивший название по-латыни *praetor peregrinus*). В процессе развития торговых отношений и мореплавания функции консула расширились. Например, Таблицы Амальфы (XI–XII вв.) и Олеанские правила (XVI в.) закрепляли правила урегулирования спора между моряками и владельцем судна. С появлением в XVI–XVII вв. государств современного типа дипломатические и консульские представительства начинают принимать формы, в общих чертах сохранившиеся до наших дней.

Появление крупных государств и развитие дипломатических отношений между ними вызвало к жизни и соответствующую теорию – дипломатическое право и право международное. В 1582 г. нидерландец Бальтазар Айала опубликовал сочинение «О праве войны и военных учреждениях» («*De jure belli et officii bellicis*»), где развил учение о посольской неприкосновенности, обосновав его данными опыта и соображениями целесообразности. Большое распространение получила работа итальянца Альберико Джентили

«О посольствах» (1585). Этот автор был одним из наиболее известных предшественников **основателя международного права – голландца Гуго Гроция**.

Гуго Гроцию (1583–1645), несомненно, принадлежит пальма первенства в отношении разработки науки международного права. Историческое значение взглядов знаменитого голландского юриста заключалось в том, что в период бесконечных войн между абсолютистскими, дворянскими государствами, сопровождавшихся грабежами и разорением, он попытался теоретически обосновать и защитить институт частной собственности и вместе с этим ввести войну в рамки правовых норм.

Сочинение, принесшее славу основателю науки международного права, «О праве войны и мира» («*De jure belli ac pacis*», 1625), исходило из права собственности как «естественного права» человека, права, «диктуемого здравым смыслом, т. е. природой». На основе естественного права строится право положительное, т. е. законы, издаваемые государством. Источником положительного права является договор. Договор лежит в основе международного права. Государства, рассматриваемые Гроцием, как отдельные собственники, договариваются между собой о нормах, регулирующих отношения между ними не только в мирное время, но и во время войны. Война, по Гроцию, является фактом естественным: она вытекает из человеческого стремления к самосохранению.

В своем труде Гроций посвятил правам посла целую главу (XVIII). Она интересна тем, что описывает обычаи, сложившиеся в области посольского права к началу XVII в. «Всеми признаны, – говорит Гроций, – два основных права посла: 1) право быть принятым тем сувереном, к которому он послан; 2) неприкосновенность личности самого посла, его свиты и его имущества». Он подчеркивает, что права посла не столько вытекают из неизменных принципов естественного права, сколько зависят от воли отдельных народов, другими словами, от обычаев страны.

Практика внешних сношений подвигла многих выдающихся ученых-юристов своего времени, от Гуго Гроция до Ваттеля, разработать ряд правил, получивших затем оформление в виде норм дипломатического или консульского права. Некоторые из этих норм первоначально действовали в качестве внутригосударственных правовых актов. Так было, например, с Законом о

дипломатических привилегиях, принятым королевой Анной в 1708 г. Другие нормы были включены в международные конвенции, особенно в консульские, относящиеся к концу XVIII в.

Важным этапом в развитии права внешних сношений стал Венский протокол (№ 17), принятый Венским конгрессом 7 – 19 марта в 1815 г. Данный Протокол прилагается к Генеральному акту Венского конгресса и подписан представителями 8 государств (Австрии, Великобритании, Испании, Португалии, Пруссии, России, Франции и Швеции). Венский протокол определил классы и ранги дипломатических представителей (агентов), различая их по старшинству. Данный документ, по существу, впервые кодифицировал нормы дипломатического права.

По Аахенскому протоколу, принятому 9–21 ноября 1818 г. на Аахенском конгрессе, представители европейских государств договорились о признании ранга министра-резидента, которому отводилось место между посланником и поверенным в делах.

Заметным шагом в деле кодификации норм дипломатического права является принятие четырнадцатью латиноамериканскими государствами в 1928 г. в Гаване Конвенции о дипломатических чиновниках (далее именуется Гаванской конвенцией). Как сказано в преамбуле, Гаванская конвенция (состоящая из 25 статей) закрепила «принципы, в общем, принятые всеми нациями». Она при определении прав и обязанностей дипломатических чиновников исходит из учета теории функциональной необходимости. Статья 17 Конвенции указывает на то, что дипломатические чиновники не должны вмешиваться во внутреннюю и внешнюю политическую деятельность страны пребывания. Более того, согласно ст. 4 Конвенции дипломатические чиновники должны осуществлять функции, не входя в конфликт с законами страны, в которой они аккредитованы. При своих официальных отношениях дипломатические чиновники должны обращаться к министру иностранных дел государства пребывания, через него должны осуществляться и сношения с другими властями государства пребывания.

Гаванская конвенция 1928 г. различает обычных и чрезвычайных дипломатических чиновников, определяя первых как постоянно представляющих правительство одного государства при правительстве другого государства, а вторых – как чиновников, которым поручена специальная миссия или которые аккредитова-

ны для представительства правительств на международных конференциях, конгрессах или международных собраниях. При этом дипломатические чиновники, независимо от их ранга, обладают одними и теми же правами, прерогативами и привилегиями, за исключением вопросов, касающихся старшинства или этикета, в соответствии с общепринятыми правилами, законами и обычаями государства пребывания¹.

Усилия по кодификации норм дипломатического права были предприняты и на неофициальном уровне, в частности в рамках Института международного права и Гарвардской школы права.

Несмотря на это, нормы права внешних сношений в течение длительного времени оставались преимущественно нормами международного **обычного** права. И только после Второй мировой войны под влиянием новых процессов необходимость кодификации норм права внешних сношений стала очевидной.

Комиссия международного права ООН (КМП) на своей первой сессии в 1949 г. включила в повестку своей работы в качестве вопроса первостепенной важности (среди 14 вопросов) кодификацию дипломатических и консульских сношений. Она приступила к кодификации норм дипломатического права в 1954 г. после того, как Генеральная Ассамблея ООН (ГА) призвала ее в 1952 г. (резолюция 685/УН) начать работу, при первой возможности, по кодификации дипломатических сношений и иммунитетов.

Результатом четырехлетней работы явился окончательный проект статей по этому вопросу, предложенный КМП Генеральной Ассамблее в 1958 г. После его обсуждения в Шестом комитете ГА некоторые делегаты высказали сомнение по поводу необходимости такой кодификации. Они опасались, что применение строгих, обусловленных договором норм в этой сфере, регулирующей в соответствии с международным обычным правом, приведет к ограничению привилегий и иммунитетов дипломатических представителей. После того, как удалось преодолеть подобные сомнения, встал вопрос о том, кто должен одобрить окончательный текст: ГА или специально созванная конференция. В итоге была

¹ Ковалев А. А. Привилегии и иммунитеты в современном международном праве / А. А. Ковалев. – М., 1986.

принята резолюция 1450 (XIV) в пользу созыва специальной конференции.

Конференция проходила в Вене с 2 марта по 14 апреля 1961 г. при участии 81 государства. Пять недель работы увенчались одобрением окончательного текста Венский КДС. Конвенция состоит из 53 статей и 2 приложенных к ней факультативных протоколов – о приобретении гражданства и об обязательном разрешении споров. Заключительный акт Конференции был подписан 18 апреля 1961 г., но Конвенция оставалась открытой для подписания до 31 марта 1962 г., после чего стала доступной для присоединения членов ООН и специализированных учреждений ООН. Конвенция и факультативные протоколы вступили в силу 24 апреля 1964 г. В настоящее время к Конвенции присоединились 179 государств, в том числе Украина (с 1964 г.), 54 государства присоединились к Протоколу о приобретении гражданства и 68 государств – к Протоколу об обязательном разрешении споров.

Комиссия международного права начала работу над проектом ККС в 1955 г. с назначения специального докладчика. Окончательный проект Конвенции был представлен ГА в 1961 г. Своей резолюцией 1685 (XVI) ГА одобрила предложенный текст и приняла решение о созыве дипломатической конференции для его утверждения. Представители 95 стран встретились в Вене. Встреча проходила с 4 марта по 24 апреля 1963 г. Окончательный текст ККС, а также два факультативных протокола, идентичные приложенным к КДС, были приняты 24 апреля 1963 г. Конвенция вступила в силу 19 марта 1967 г. В настоящее время ККС охватывает 168 государств, из них более 50 присоединились к Протоколу I, в том числе Украина (с 1989 г.).

Быстрый количественный рост суверенных государств после Второй мировой войны оказал сильное воздействие на развитие дипломатических отношений. На Конференции в Сан-Франциско в 1945 г. были представлены 50 государств, учредивших ООН (не считая Польшу). Сегодня созданная ими ООН насчитывает 192 члена. Таким образом, за 60 лет число независимых государств возросло более чем в три раза и более чем в два раза по сравнению с 1961 г., когда была принята Венская КДС.

При этом дипломатические представительства стали сталкиваться с ситуациями, которые ранее считались невозможными.

Пример тому – известный факт захвата американского посольства в Тегеране в 1979 г. Новой тенденцией становится рост международного терроризма, часто направленного против дипломатов (похищения и убийства дипломатов в Ираке в условиях его оккупации США и их союзниками по НАТО). На первой сессии Совета по правам человека (12-30 июня 2006 г.) председатель Совета в своем заявлении осудил все акты захвата заложников в любых районах мира, включая убийство четырех дипломатов посольства Российской Федерации в Багдаде.

Увеличение числа независимых государств является также главной причиной возрастающего значения многосторонней дипломатии. Эта новая форма дипломатии распространяется на существующие международные межправительственные организации и эффективна на созываемых в их рамках конференциях. Такой вид деятельности потребовал создания миссий нового вида, таких как постоянные представительства государств, аккредитованные при международных межправительственных организациях, специальные миссии *ad hoc*, а также представительства международных организаций в государствах-членах или при других международных организациях.

Эти новые виды зарубежных представительств отличаются от традиционных дипломатических представительств по своей организации и статусу, а часто и по характеру деятельности. Технократы, а не дипломаты часто преобладают в представительствах при международных организациях и в составе делегаций, решающих технические вопросы. Хотя они представляют соответствующие министерства, а не министерства иностранных дел, и решают технические вопросы, эти миссии действуют и в качестве представителей своих стран в том, что касается отношений с другими государствами в конкретной области (сфере) деятельности. Поэтому с точки зрения современного международного права указанные миссии следует рассматривать в контексте права внешних сношений¹.

¹ Зленко А.М. Зовнішня політика України: від романтизму до прагматизму / А.М. Зленко. – К.: «Преса України», 2001. – 370 с.

Расширяющиеся границы дипломатических сношений оказывают влияние и на взаимосвязь между дипломатическими представительствами и консульскими учреждениями. Со времени своего возникновения в качестве таковых эти два вида зарубежных представительств развивались независимо друг от друга. Дипломаты представляли суверенов, в то время как консулы, чей официальный титул время от времени подвергался изменению, защищали интересы соотечественников. В течение длительного времени это важнейшее различие сохранялось и в теории, и на практике. Однако практика последних лет показывает, что грани между сферами действия дипломатических представительств и консульских учреждений стираются. Прежде всего, государства, непосредственно участвующие в международной торговле, поручают этот сектор официальным дипломатическим представительствам, а не консульствам. В результате консульские службы в столицах и иных крупных городах, существующие отдельно от посольств, становятся лишними. С другой стороны, в связи с ростом международного туризма и миграционных потоков значительно расширились консульские функции, касающиеся непосредственно защиты прав и интересов граждан. В итоге большинство государств наделяет дипломатические представительства консульскими функциями, что соответствует положениям Венской КДС 1961 г. и Венской ККС 1963 г.

Наконец, сегодня действует значительное число представительств международных организаций в государствах-членах и при других международных организациях. До настоящего времени они никогда не рассматривались вместе с дипломатическими представительствами. И хотя их функции несколько отличаются от функций дипломатических представительств, и те, и другие являются миссиями основных субъектов международного права, направленными в другие субъекты, и те, и другие пользуются, хотя и в разном объеме, дипломатическими иммунитетами и привилегиями.

Две Венские конвенции – КДС и ККС – представляют собой в основном кодификацию действующего международного обычного

права¹. Однако вскоре выяснилось, что для удовлетворения всех нужд международного сообщества требуется больше нововведений. Когда была завершена работа над проектом КДС, в КМП осознали, что дипломатические сношения не ограничиваются обменом только постоянными представительствами, но предполагают также посылку специальных миссий с ограниченными целями, что известно как «специальная (*ad hoc*) дипломатия».

В связи с этим Комиссия поручила специальному докладчику изучить этот вопрос. После того как в 1960 г. докладчик представил свой отчет, КМП приняла проект трех статей о специальных миссиях для их последующего включения в проект Конвенции о дипломатических сношениях. Генеральная Ассамблея ООН, в свою очередь, одобрила эти три дополнительные статьи и адресовала их предстоящей конференции для изучения.

Следуя предложению созданного для этой цели подкомитета, Венская конференция приняла резолюцию, призывавшую ГА ООН адресовать вопрос о специальных миссиях в Комиссию международного права и поручить ей подготовить новый документ, касающийся исключительно таких миссий.

Текст Конвенции о специальных миссиях (КСМ) был одобрен резолюцией 2530 (XXIV) ГА от 8 декабря 1969 г. Она была открыта для подписания, ратификации или присоединения. Конвенция вступила в силу 21 июня 1985 г. Ныне 32 государства являются ее участниками. В Протоколе к Конвенции о мирном разрешении споров участвуют 15 государств. Украина присоединилась к Конвенции 26 сентября 1993 г.

Работа над проектом КПП велась несколько иначе. Одна из причин заключалась в том, что международное право в этой сфере стало формироваться только после создания Лиги наций. В силу этого было невозможно для КМП кодифицировать действующее международное обычное право. Кроме того, отношения между государствами и международными организациями имеют трехстороннюю структуру, куда входят принимающее государство, международная организация и государство-член. Такая сложная

¹ Руденко Г. М. Віденська конвенція – кодекс дипломатичних зносин // Політика і час. – 1997. – № 2. – С. 65 – 68.

структура требует, чтобы взаимные права и обязанности всех сторон учитывались с предельной точностью.

Вскоре после создания ООН вступили в силу несколько международно-правовых актов, касающихся внешних сношений. С одной стороны, это были соглашения между ООН и ее специализированными учреждениями с соответствующими принимающими государствами и, с другой стороны, конвенции о привилегиях и иммунитетах тех же самых организаций (например, КПИ ООН от 13 февраля 1946 г., КПИСУ от 21 ноября 1947 г.). Во всех них содержатся те или иные положения о статусе представителей государств-членов на территории других государств. Эти положения, однако, не были идентичными. В связи с этим представитель Франции в Шестом комитете ГА подчеркнул, что с развитием международных межправительственных организаций количество правовых проблем, касающихся их отношений с государствами, увеличилось, и они принимают все более сложный характер. Вместе с тем, положения Конвенции о привилегиях и иммунитетах этих организаций не отвечали требованиям времени. Он предложил поручить КМП рассмотреть данный вопрос. ГА приняла соответствующее решение, и КМП включила вопрос в свою повестку дня и назначила специального докладчика. После обсуждения первого представленного им доклада КМП согласилась с тем, что основная проблема заключалась в применении дипломатического права к отношениям между государствами и международными межправительственными организациями. Было также решено дополнительно рассмотреть следующие вопросы: статус постоянных представительств государств при международных межправительственных организациях, их делегатов на встречах и конференциях в рамках органов соответствующих организаций и статус миссий наблюдателей¹.

Диапазон этих проблем оказался настолько широк, что КМП только в 1971 г. представила окончательный документ в ГА, которая два года спустя решила предложить его на рассмотрение специальной дипломатической конференции, созывавшейся в Вене.

¹ *Fennesy J. G.* The Vienna Convention on the Representation of States in their Relations with International Organization of Universal Character / *AJIL*, 1976. – Vol. 1. – P. 62-72.

Конференция проходила с 4 февраля по 14 марта 1975 г. и была третьей из тех, что посвящались кодификации права внешних сношений. Господствовавшая на конференции обстановка резко отличалась от той, что была на двух предыдущих. Как и в Вене в 1961 г., присутствовали представители 81 государства, что было намного меньше, чем в 1963 г., хотя число независимых государств значительно увеличилось за прошедшие десять лет. Это свидетельствовало о явном отсутствии интереса со стороны многих государств. 14 марта 1975 г. была принята Конвенция о представительстве государств в их отношениях с международными организациями универсального характера (КПГ).

В процессе разработки КПГ наиболее острую дискуссию вызвал вопрос о том, в каком объеме должны быть предоставлены привилегии и иммунитеты сотрудникам постоянных представительств и членам делегаций. С одной стороны, государства, принимающие международные организации, отстаивали принцип функциональности, согласно которому привилегии и иммунитеты должны быть строго обусловлены действительной необходимостью, связанной с исполнением возлагаемых функций, а не быть простой экстраполяцией тех привилегий и иммунитетов, которые предоставляются дипломатическим представительством. С другой стороны, большинство участников высказывали мнение о том, что статус представительств государств при международных организациях и их сотрудников должен быть никак не ниже статуса постоянных дипломатических представительств.

Хотя значительная часть из 92 статей КПГ не вызвала разногласий, по нескольким спорным вопросам большинство участников вынесли решения, неприемлемые для государств пребывания. В результате окончательный текст был принят 57 голосами. При этом Бельгия проголосовала против, а 15 государств, в том числе все страны, в которых расположены международные организации, воздержались. Такой итог изначально таил угрозу для дальнейшей судьбы КПГ.

Тем не менее, КПГ остается важным актом. В ней кодифицированы нормы международного права, ранее разбросанные по нескольким актам, и систематизирована важная практика сношения государств с международными организациями. Специа-

листы надеются, что Конвенция поможет решению проблем, возникающих при сношении государств с международными организациями, способствуя тем самым последовательному накоплению практического опыта в этой сфере.

В 1977 г. КМП приступила к рассмотрению вопроса об «отношениях между государствами и международными организациями (вторая часть)». Дело в том, что еще в 1963 г. КМП приняла решение о том, что после обсуждения вопросов о представительстве государств она перейдет к проблемам юридического статуса, компетенции, иммунитетов и привилегий международных организаций и их должностных лиц, а также статуса зарубежных представительств этих организаций. В 1985 г. специальный доклад и проект статей по этому вопросу были представлены на 35-й сессии КМП, однако за недостатком времени их обсуждение не состоялось.

Дальнейший прогресс в вопросе кодификации права внешних сношений произошел, когда было решено пополнить действующие конвенции двумя важными актами: о защите дипломатических представителей и о статусе дипломатической почты и дипломатических курьеров.

В 1971 г. под давлением волны террористических актов в отношении дипломатов представитель Нидерландов внес предложение на имя председателя Совета Безопасности ООН о необходимости принять меры по противодействию террористическим актам против дипломатических представителей. Его предложение было передано в КМП, которая решила включить вопрос о защите неприкосновенности дипломатических представителей и других лиц, подлежащих специальной защите в соответствии с международным правом, в повестку дня очередной сессии в 1972 г. и подготовить проекты статей. Понимая безотлагательный характер проблемы, КМП ускорила обычную процедуру и незамедлительно назначила рабочую группу, которая представила проект 12 статей на рассмотрение той же сессии. Проект был рассмотрен, исправлен и окончательно одобрен КМП, а затем передан в Шестой комитет Генеральной Ассамблеи, где он был в

целом встречен с удовлетворением. Некоторые делегаты, однако, выразили сомнение в пользе такого акта. Они подчеркивали, что действующие конвенции предусматривают надлежащую защиту дипломатов и что при соответствующем подходе со стороны государств этого более чем достаточно, чтобы положить конец актам терроризма.

После того как КМП внесла некоторые изменения в проект, Генеральная Ассамблея приняла Конвенцию о предотвращении и наказании преступлений против лиц, пользующихся международной защитой, в том числе дипломатических агентов, известную далее как Нью-Йоркская конвенция. Ее текст приложен к резолюции 3166 (XXVII) от 14 декабря 1973 г. Конвенция вступила в силу в 1977 г.

Последним пунктом, все еще остающимся на повестке дня КМП, являлся протокол о статусе дипломатической почты и дипломатического курьера. В 1977 г. Генеральная Ассамблея выразила озабоченность по поводу непрекращающихся нарушений норм дипломатического права, касающихся, в частности, статуса дипломатического курьера и дипломатической почты, не сопровождаемой курьером, и поручила КМП рассмотреть данную проблему (резолюция 31/76). Лишь в 1986 г. Комиссия приняла ряд статей по этому вопросу в виде протокола. В дальнейшем никаких шагов в этом направлении не было предпринято.

В 2006 г. КМП представила текст проектов статей по дипломатической защите (19 статей), а также комментарии к ним. В дальнейшем он был рассмотрен в Шестом комитете, а 8 января 2008 г. одобрен резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН (A/Res./62/67).

Принимая во внимание изложенное выше, следует признать, что право внешних сношений кодифицировано достаточно, включая вопросы, касающиеся дипломатических привилегий и иммунитетов. Многие аспекты права внешних сношений регулируются также национальным законодательством государств. Они получили подтверждения и в судебной практике государств. В этих условиях нередко возникает проблема имплементации норм международного права в национальное законодательство.

Все эти процессы представляют собой необходимый элемент системы социального управления особым родом общественных отношений – международными отношениями. В системе международных отношений, как и в иных социальных системах, установлены общие стандарты нормального поведения, нормальное функционирование системы зависит от поведения составляющих ее государств. В выработке и соблюдении этих правил поведения важная роль принадлежит именно дипломатии и международному праву. Их основное назначение состоит в целенаправленном, рациональном воздействии на межгосударственные отношения, т.е., иначе говоря, в управлении ими с помощью выработки и принятия тех или иных политических решений, облакаемых затем, в зависимости от намерений и степени согласования воли государств, в конкретные международно-правовые формы.

Международное право является основным средством регулирования наиболее существенных, коренных отношений, складывающихся на международной арене, и границы его воздействия все время расширяются, охватывая все новые и новые области.

1.2. Международное право – основное средство регулирования внешних сношений государств

Современные международные отношения являются сложной разноплановой системой связей и отношений, существующих между государствами и иными действующими на международной арене силами и организациями.

Управление международными, как и любыми другими общественными отношениями, обеспечивается двумя типами социальных регуляторов. Во-первых, это *объективно действующие регуляторы*, проявляющиеся, как правило, стихийно. Ими являются, прежде всего, существующие экономические условия жизни различных обществ и порождаемые ими потребности государств в политических, научно-технических и культурных связях между собой. Во-вторых, это *сознательные, целенаправленные регуляторы* – то, что именуется обычно субъективным фактором, т. е. деятельность государственно-организованных и иных субъектов международных отношений по управлению этими отношениями с помощью, прежде всего, средств политического и правового воздействия. Разумеется, такое сознательное регулирование, будучи обусловленным потребностями развития международных отношений, всегда подчиняется действующим здесь объективным законам и осуществляется в пределах этой общей закономерности, однако роль субъективного фактора также исключительно велика.

Объективных факторов, как бы важны они ни были, еще недостаточно для регулирования и нормирования отношения международных отношений. Они только порождают эти отношения, дают им жизнь. Нормальное функционирование системы международных отношений и ее совершенствование, тенденция к оптимальной организации поддерживаются средствами сознательного воздействия на нее народных масс, общественных движений и политических сил.

Все сказанное в полной мере применимо к дипломатии и международному праву¹. Они выполняют функции регуляторов

¹ Баймуратов М.О. Міжнародне право: підруч. / Одес. нац. юрид. акад. – Х.: Одіссеї, 2001. – 671 с., см: Буткевич В.Г. Міжнародне право / В.Г. Буткевич, В.В. Мицик, О. В. Задорожній. Основи теорії : підруч. / – К.: Либідь, 2003. – 605 с.

международных отношений в соответствии, прежде всего, с экономическими потребностями господствующих политических сил, выступающих в международном общении государств и служат формой выражения их внутренней и внешней политики, определяемой теми же материальными условиями существования. Однако степень выражения интересов и потребностей в данном случае не полная и ограничена необходимостью согласования воле государств с различными социально-экономическими системами и нахождения каких-то общих для всех правил поведения, необходимых для поддержания мирного сосуществования между ними и развития отношений добрососедства и делового сотрудничества.

Все эти процессы представляют собой необходимый элемент системы социального управления особым родом общественных отношений – международными отношениями. «В системе международных отношений, пишет И.И. Лукашук, — как и в иных социальных системах, установлены общие стандарты нормального поведения... нормальное функционирование системы зависит от поведения составляющих ее государств»¹. В выработке и соблюдении этих правил поведения важная роль принадлежит именно дипломатии и международному праву. Их основное назначение состоит в целенаправленном, рациональном воздействии на межгосударственные отношения, иначе говоря, в управлении ими с помощью выработки и принятия тех или иных политических решений, облакаемых затем, в зависимости от намерений и степени согласования воле государств, в конкретные международно-правовые формы.

Управление международными отношениями, осуществляемое политическими и правовыми средствами, означает, в частности, что с помощью дипломатии устанавливаются и поддерживаются нормальные, направленные на укрепление мирного сосуществования и развитие сотрудничества, отношения между государствами, а с помощью общего международного права установленные таким способом отношения регулируются всей системой его норм и институтов.

Следует подчеркнуть, что международное право, несмотря на его функции регулятора, и в этом смысле «определятеля»

¹ Лукашук И. И. Международное право: Особенная часть: учебник / И. И. Лукашук. — М.: Волтерс Клувер, 2007. — С. 8.

состояния международных отношений, само является, прежде всего, результатом развития последних, определяется их объективными закономерностями.

Таким образом, отражая процессы, характеризующие нынешнее состояние международных отношений, международное право оказывает на них обратное, теперь уже регулирующее воздействие. Оно выполняет свою функцию – непосредственное нормативное влияние на действия и позиции государств на международной арене – присущими этой области права и характерными именно для нее средствами. Как отмечает Г. И. Тункин, «это влияние осуществляется путем воздействия на внешнюю политику и дипломатию государств»¹.

Международное право является основным средством регулирования наиболее существенных, коренных отношений, складывающихся на международной арене, и границы его воздействия все время расширяются, охватывая все новые и новые области.

Поскольку под управлением в самом общем смысле этого слова понимается в науке упорядочивающее, целесообразное воздействие управляющей системы на управляемую, одним из средств управления международными отношениями и их регулирования можно считать также и дипломатию. Она, как и международное право, является методом поддержания международных отношений, но методом, отличным от международного права по своей природе. Дипломатия стремится осуществить внешнеполитические интересы данного государства путем морально-политического воздействия² на другие государства (на их правительства, отдельные политические круги, общественное мнение), достигнуть удовлетворения этих интересов на основе согласования их с внешнеполитическими интересами других государств, с которыми они иногда совпадают, иногда же отличаются от них и даже им противоречат. Кроме того, отличие и в том, что если международное право во всех случаях выступает как целостная система регулирования и является единым для всего международного сообщества, то единой, общей для всех дипломатии, как известно, не существует. Есть лишь дипломатия каждого отдельного государства или соответствующего типа

¹ *Международное право* / под ред. Г. И. Тункина. – М.: Юрид. лит., 1974. – С. 54.

² *Сандровский К.К.* Право внешних сношений. – К., 1986. – 328 с.

государств, и здесь мы имеем дело не с широкомасштабным, стандартным регулированием с помощью общепринятых норм международного права, а с регулированием, индивидуальным воздействием в каждом отдельном случае. Его эффективность зависит от уровня научной обоснованности и искусства дипломатии данного государства¹, от степени соответствия той или иной внешней политики и дипломатии объективным закономерностям общественного развития.

В любом случае, дипломатия, таким образом, является средством политического регулирования межгосударственных отношений, и это определяется самой ее природой. Ведь что такое дипломатия? Прежде всего, и это общепризнано, это – средство осуществления внешней политики государств. Причем в наше время, в силу запрещения современным международным правом неправомерного применения силы и угрозы силой, дипломатия стала главным, основным средством осуществления внешней политики.

В литературе насчитывается множество определений дипломатии². Наибольшие трудности всегда вызывал вопрос о соотношении самих понятий «дипломатия» и «внешняя политика», которые нередко трактуются как равнозначные. Однако при всем том, что дипломатия, несомненно, сугубо внешнеполитическая деятельность и неразрывно связана с внешней политикой, ее содержание не тождественно последней. Дело в том, что дипломатия является, хотя и важнейшим в наше время, но не единственным средством внешней политики – в распоряжении последней остаются также вооруженные силы государства, его внешние экономические и культурные связи, а также идеологическая борьба.

Дипломатия же всегда имеет специфические, только ей присущие черты. К ним относятся, **во-первых, официальный характер де-**

¹ Кучик О. С. Зовнішня політика України: навч. посіб. / О. С. Кучик, О. А. Заяць. – К. : Знання, 2010. – 572 с.

² Гуменюк Б.І. Основи дипломатичної та консульської служби / Б.І. Гуменюк. – К., 1998; В. Матвієнко, В. Головенко. Історія української дипломатії ХХ століття у постатях. – К., 2001; см: Э. Сатоу Руководство по дипломатической практике. – М.: ИМО, 1961. – С. 11–12; см: Олдридж Дж. Дипломат (на азерб.яз.). – Б.: Гянджлик. – 1981. – 769 с., см: С.В. Черниченко. Дипломатическое право: курс лекций. – Ч. 1. – М. ДА МИД СССР, 1984.

тельности государства в международных делах (т. е., с одной стороны, это гласность, публичность внешнеполитических акций, в отличие, скажем, от деятельности органов разведки и контрразведки; с другой стороны, – официальность в смысле деятельности именно государства в целом, а не отдельных его внешнеполитических органов или даже общественных организаций, которые тоже могут преследовать в своей деятельности выполнение внешнеполитических целей и задач); **во-вторых**, дипломатическая деятельность осуществляется не любыми органами государства, а только лишь *с помощью специально создаваемых* для этой цели особых органов – *органов внешних сношений*; **в-третьих**, во всех случаях дипломатия должна осуществляться исключительно *мирными средствами*. Поскольку существуют и другие мирные средства осуществления внешней политики (внешние торгово-экономические, научно-технические и культурные связи и т. п.).

Тем не менее, использование исключительно мирных средств – это важнейшая, определяющая ее черта. Она позволяет четко отграничить сферу **дипломатии**, *во-первых*, от вооруженного принуждения как средства внешней политики и, *во-вторых*, от сферы идеологической борьбы, хотя каждая из них в отдельности входит в сферу внешней политики наряду с другими средствами ее осуществления. Так, различие между дипломатией и идеологической борьбой хорошо видно уже из того, что в основе дипломатии лежат компромиссы, взаимные (точнее взаимоприемлемые) уступки в процессе переговоров с целью выработки единого согласованного решения того или иного вопроса международной жизни. В сфере идеологии же в отношениях между разными системами мировоззрений достижение компромисса, как известно, весьма проблематично, если вообще возможно.

Международное право не может оказывать нормативного воздействия на идеологическую борьбу в том смысле, что не может «отменить», «запретить» объективно существующее явление идейного противоборства разных социальных групп, доминирующих в обществах и репрезентирующих их, и заключение, скажем, конвенции о запрещении идеологической борьбы попросту невозможно. С другой стороны, идеологическая борьба, несомненно, оказывает влияние на общее состояние международного права, проявляясь, в частности, в международно-правовых позициях

государств в процессе создания и применения международно-правовых норм, не препятствуя, однако, принятию самих этих норм.

Это влияние, или воздействие, идеологической борьбы ощущается во всех областях современных международных отношений.

Что же касается части этой системы – отношений межгосударственных, то здесь основными регуляторами, как отмечалось, выступают дипломатия и международное право.

Регулирующая роль международного права в международных отношениях общеизвестна. Гораздо меньше внимания уделяется в литературе управленческой, регулирующей функции дипломатии в отношениях между государствами. Между тем, это весьма важная грань дипломатии, как и политики в целом, заслуживающая внимания. Отчасти об этом уже говорилось выше. Добавим, что иногда указания на эту функцию дипломатии содержатся и в некоторых определениях последней. Так, в определении, данном в «Оксфордском словаре английского языка», говорится: «**Дипломатия** – это ведение международных отношений посредством переговоров; метод, при помощи которого эти отношения регулируются и ведутся послами и посланниками...»

В большинстве случаев, однако, в различных определениях дипломатии об этой ее функции не упоминается. Отчасти это можно объяснить тем, что понятие дипломатии многогранно и все стороны этого явления трудно охватить одним определением. Поэтому о дипломатии принято говорить как в узком, так и в широком смысле этого слова. В первом случае дипломатия определяется как искусство ведения переговоров¹ и заключения договоров между государствами. Здесь под дипломатией понимается, прежде всего, *способ* ведения дел между государствами – мирный по своей природе, исключаяющий военные средства внешней политики в решении каких-либо вопросов международной жизни. Другое дело, что *цель* дипломатической деятельности государств нередко состоит именно в подготовке войны, создании для себя лучших условий в войне.

Говоря о дипломатии как способе ведения дел между государствами с помощью различного рода мирных официальных

¹ Кальер Ф.О. Способы ведения переговоров с государствами / Ф.О. Кальер. – М.: Гендальф, 2000. – 208 с.

контактов, нельзя забывать, что дипломатия есть в то же время конкретная государственная *деятельность* в области внешних сношений, проводимая определенным государством и преследующая внешнеполитические цели господствующей внутри этого государства политической силы. Именно этот момент лежит в основе определений дипломатии в широком смысле слова, наиболее распространенных в литературе. Приведем в качестве примера определение, содержащееся в «Дипломатическом словаре»: «**Дипломатия** – средство осуществления *внешней политики* государства, представляющее собой совокупность невоенных практических мероприятий, приемов и методов, применяемых с учетом конкретных условий и характера решаемых задач; официальная деятельность глав государств и правительств, министров иностранных дел, *ведомств иностранных дел*, дипломатических представительств за рубежом, делегаций на международных конференциях по осуществлению целей и задач внешней политики государства, защите прав и интересов государства, его учреждений и граждан за границей»¹.

С понятием «Дипломатия» связывают искусство ведения переговоров² в целях предотвращения или урегулирования международных конфликтов, поисков компромиссов и взаимоприемлемых решений, а также расширения и углубления международного сотрудничества.

Однако и в этом определении, считающемся наиболее удачным, не отражены такие важные моменты, как связь дипломатии с международным правом, мирный характер этой деятельности и, на что обращается особое внимание в данном случае, управленческая, регулятивная функция дипломатии в отношениях между государствами. Поэтому определение дипломатии можно было бы сформулировать следующим образом. *Дипломатия* – это официальная деятельность государственных органов внешних сношений по осуществлению мирными, предусмотренными международным правом, средствами целей и задач внешней политики государства и

¹ *Дипломатический словарь*: в 3-х т. – Т.1. – М.: Наука, 1984. – С. 327.

² *Дубинин Ю.В.* Мастерство переговоров: учебник / Ю.В. Дубинин. – М.: Международные отношения, 2009. – 304 с.

политическому регулированию его отношений с другими государствами в процессе международного общения.

В литературе справедливо отмечается, что, будучи средством внешней политики, дипломатия составляет в то же время часть политики. Политика же, политическая деятельность самым тесным образом связана с явлением управления и, следовательно, с полным основанием может рассматриваться как обладающая регулятивными свойствами. Политика, пишет Н. И. Азаров, «есть способ организации, регулирования отношений между нациями и государствами с целью завоевания, удержания и укрепления политической власти определенными политическими силами». А.А. Громько пишет в этой связи: «Понятие *внешняя политика* охватывает общий курс государства в международных делах. *Дипломатия* – составная органическая часть внешней политики, международной деятельности государства. Хотя примат и на стороне внешней политики, *внешняя политика* и *дипломатия* – единое целое, составные части которого неотделимы друг от друга»¹.

Как часть политики дипломатия представляет собой деятельность по организации и регулированию международных отношений. Организующая, регулирующая функция дипломатии заключается в ее активном, целенаправленном воздействии на межгосударственные отношения и выражается, в частности, в установлении и поддержании официальных отношений с другими государствами, разрешении всех возникающих в международном общении споров и ситуаций мирными средствами в соответствии с требованиями общего международного права. Задача состоит в том, чтобы дипломатическая деятельность государств проводилась с учетом общепризнанных норм международного права и не выходила бы за рамки допустимого этим правом. То, что недопустимо с точки зрения международного права, не может быть оправданным и в процессе осуществления дипломатической деятельности, играющей такую важную роль в формировании и реализации международно-правовых норм. Между дипломатией и международным правом не должно быть никакого разрыва. Запрещению агрессивной войны в международном праве должна корреспондировать недопустимость проведения агрессивных по

¹ Громько А. А. Памятное / А. А. Громько. Кн. 1. – М.: Политиздат, 1988. – 479 с.

своей направленности дипломатических акций, связанных с оказанием неправомерного давления и с угрозой силой. Такого рода методы, применяемые дипломатией государств, должны быть поставлены вне закона, и это уже закрепляется в международном праве и дипломатической практике государств.

Таким образом, международное право, будучи системой юридических норм, подлежащих соблюдению государствами, должно быть руководством для дипломатии. Разумеется, основное в соотношении политики и права заключается в том, что право не может выступать определяющим фактором политики. Напротив, именно политика как «концентрированная экономика» обычно определяет право; последнее представляет собой инструмент, средство, форму выражения и закрепления политики. И такое же соотношение распространяется и на проблему соотношения международного права, внешней политики и дипломатии. Справедливо и то, что не только политика воздействует на право, но и право, в свою очередь, влияет на определение границ и форм осуществления политики. Поэтому, как пишет Г. И. Тункин, «специфика этой детерминанты внешней политики состоит в том, что международное право, не определяя конкретных решений государств, устанавливает рамки возможных или должных решений путем установления прав и обязанностей государств».

Способностью регулирующего воздействия на межгосударственные отношения, управления обладают, таким образом, как политика, так и право. Поэтому в международной системе действуют в качестве ее регуляторов согласованные между государствами политические и правовые нормы. Нередко утверждается, что такое деление несостоятельно, ибо нет правовой нормы, отличной от политической воли создающих ее государств. Это верно лишь в том смысле, что и право в целом, и составляющие его нормы не могут быть политически нейтральными. Однако право и политика, при всем том, что они неразрывно связаны между собой, не сливаются друг с другом. И хотя в вопросах создания и функционирования правовых норм политике принадлежит несомненный приоритет, последние не растворяются в политике, а обретают способность относительно самостоятельного регулирующего воздействия, в том числе, как отмечалось, и на вызвавшую их к жизни политику. Короче говоря, любая правовая

норма – это в то же время и норма политическая, но не наоборот. Дело в том, что в международном общении не всякое согласование воле государств ведет к образованию международно-правовой нормы. Оно может иметь целью создание не юридической нормы, а лишь *политической договоренности*, не обладающей юридически обязательным характером или являющейся лишь частично юридически обязательной.

Международные договоренности – это и есть, в сущности, политические нормы, фиксируемые обычно государствами-участниками в совместных коммюнике, заявлениях, декларациях и т. п. С одной стороны, они содержат политические намерения программного характера, политические обязательства в виде принципов, на которых должны строиться будущие отношения. С другой стороны, эти политические решения, как ожидается, должны иметь продолжение на второй стадии согласования воле, если стороны придут к убеждению о необходимости и возможности придать им юридически обязательный характер, закрепить уже достигнутую политическую договоренность в соответствующем международном договоре или соглашении.

Но даже если международный договор пока не удастся заключить, политические нормы в виде международных договоренностей сами по себе в состоянии регулировать (хотя это и будет иногда лишь программой – минимум) межгосударственные отношения. Эти результаты дипломатической деятельности менее жестки по своим требованиям, отличаются более гибким, маневренным подходом к трудно разрешимым вопросам международной жизни.

Международные договоренности, не будучи столь жестко сформулированными, как договоры, должны, как и последние, соблюдаться. И это не просто моральный императив. Политическая обязательность также предполагает возможность применения к государству-нарушителю определенных политико-правовых санкций, выбор которых будет определяться конкретными обстоятельствами дела, но в пределах фундаментальных принципов международного права, выражающих, в конечном счете, ту же согласованную политическую волю государств – членов международного сообщества.

Дипломатическая практика стран идет именно по такому пути, когда политическое и правовое регулирование межгосударст-

венных отношений не могут противопоставляться одно другому. Напротив, необходимо их взаимодополнение, оптимальное сочетание. Эту роль как раз и выполняют в международных отношениях дипломатия и международное право. Они обеспечивают политическое и правовое регулирование межгосударственных отношений присущими им и применяемыми в соответствующей сфере методами согласования внешнеполитической, в том числе международно-правовой, позиции государств по конкретным вопросам международных отношений путем принятия на этой основе взаимоприемлемых решений – по типу указанных выше.

1.3. Внешние сношения государств и право внешних сношений: проблемы корреляции

Дипломатия и международное право являются регуляторами и в то же время неотъемлемыми компонентами важнейшего вида международных отношений – отношений межгосударственных, образующих в своей совокупности понятие международной межгосударственной системы. Г. И. Тункин, выдвинувший эту концепцию, пишет, что название «межгосударственная» система является условным, поскольку охватывает она не только государства и их отношения, но, в частности, и международное право и другие социальные нормы, действующие в этой системе, а также связи между всеми этими компонентами¹.

Касаясь предложенной Г. И. Тункиным концепции международной системы, Д. Б. Левин пишет: «Дипломатия и международное право являются столь важными компонентами этой системы, что их можно назвать подсистемами совокупной системы международных отношений»².

Вместе с тем, говоря о международных отношениях, следует иметь в виду, что не все существующие здесь связи и отношения регулируются нормами международного права. Сфера действия последних охватывает лишь отношения, целью или результатом которых является установление юридически значимых прав и

¹ Тункин Г.И. Право и сила в международной системе / Г.И. Тункин. – М.: Международные отношения, 1983. – С. 14.

² Левин Д. Б. Международное право, внешняя политика и дипломатия / Д. Б. Левин. – М., 1981. – С. 31.

обязанностей государств, участвующих в этих отношениях, или иных субъектов международного права.

Однако в данном случае предметом изучения является не вся масса международных отношений, регулируемых нормами международного права, а только те официальные отношения между государствами, содержанием которых является, прежде всего, сотрудничество по вопросам собственно политического, экономического и правового характера.

Это означает, *во-первых*, что в современную эпоху в сфере официальных межгосударственных отношений резко возрос удельный вес иных связей и отношений – научных, технических, культурных и др. Эти связи и отношения могут быть, как отмечалось, и неофициальными, когда они поддерживаются через неправительственные каналы, с помощью различных общественных или даже частных организаций. Однако в наше время они часто составляют и предмет дипломатической деятельности государств, осуществляются от имени государства в целом соответствующими органами внешних сношений (например, МИД, посольства и консульства данной страны за рубежом).

Во-вторых, следует иметь в виду, что нельзя механически отделять «политические» связи и отношения от «неполитических». В принципе любой вопрос, в том числе и в области межгосударственных отношений, может приобрести политический характер, поскольку речь идет об интересах государства как политической организации, добивающейся осуществления своих внешнеполитических целей. И внешняя политика государства – это во всех случаях орудие разрешения всех его экономических, культурных и других потребностей и возникающих в связи с этим проблем. Но, в то же время, нельзя не учитывать, что посольства, например, ответственны за осуществление общего внешнеполитического курса в отношении страны пребывания, тогда как консульства, как правило, занимаются защитой прав и интересов представляемого государства и его граждан в экономической, социальной, правовой и других сферах.

Важнейший признак, позволяющий выделить из общей массы международных отношений указанные выше связи,— это осуществление их специально созданным аппаратом: органами внешних сношений государств. Деятельность этих органов и

составляет область внешних сношений как части международной деятельности каждого государства и международных отношений в целом.

Если основным содержанием современных международных отношений в целом в условиях сосуществования различных социально-экономических систем являются отношения между наличествующими в них силами вообще, то во внешних сношениях речь идет прежде всего об отношениях между суверенными государствами. Они выступают здесь именно как субъекты международного права и, следовательно, как полновластные представители всего общества на международной арене. В данном случае государство выступает не только в своем основном качестве – как средство согласования и координации различных общественных групп внутри определенного общества, но и выполняет некоторые общесоциальные функции, к которым относится и представительство на международной арене данного субъекта международного права независимо от его «социального лица».

Поэтому для реализации целей и задач внешней политики государств применяются особые, специфические именно для сферы внешних сношений, формы, объединяемые в широком смысле в понятие дипломатической деятельности государств. В основе дипломатии лежит именно эта идея официальных межгосударственных связей, осуществляемых с помощью органов внешних сношений.

Таким образом, внешние сношения устанавливаются и поддерживаются государствами как властными суверенными политическими организациями всего народа, преследующими и в международном общении цели, соответствующие интересам и воле этого народа. Конечной целью внешних сношений является стремление к наиболее полной реализации экономических, политических и иных потребностей государств.

Учитывая сказанное, можно дать следующее определение: **внешние сношения** – это часть общей системы межгосударственных отношений и международной деятельности каждого государства, охватывающая лишь официальные, поддерживаемые посредством особых государственных органов преимущественно политические связи и отношения между государствами и иными субъектами международного права с

целью осуществления их внешних функций мирными средствами в соответствии с основными принципами международного права.

Система политических отношений между государствами – это и есть, строго говоря, внешние сношения, дипломатия как таковая. В широком смысле внешние сношения могут включать и официальные межгосударственные связи в области экономики, культуры, научно-технического сотрудничества. Но эти внешние связи, как подчеркивает Д. Б. Левин, «...в отличие от дипломатии... имеют самостоятельные в отношении внешней политики цели и задачи, вытекающие из интересов развития народного хозяйства и культуры страны или из интересов отдельных групп господствующей политической силы. Они лишь частично переплетаются с внешней политикой в той мере, в какой они могут содействовать развитию в желательном направлении политических отношений». К тому же дипломатия – только государственная деятельность, тогда как экономические, культурные и иные внешние связи, как уже было отмечено, могут поддерживаться и с помощью общественных организаций.

Деятельность государств в области внешних сношений, осуществляемая посредством дипломатических по своему характеру форм и методов реализации их внешней функции, всегда имеет международно-правовое значение. Именно в процессе внешних сношений устанавливаются и оформляются официальные отношения между государствами, и действия органов внешних сношений юридически расцениваются как действия самих государств, обязывают их в международно-правовом смысле, свидетельствуют о принятии и реализации ими прав и обязанностей государств в международном общении.

Этим официальным отношениям государств соответствует определенная система правовых норм, на основе которых они и осуществляются. Круг вопросов, входящих в ведение органов внешних сношений, носит, как правило, межгосударственный характер. Поэтому на первый план здесь выступают нормы международного права, хотя вопрос о создании самих органов внешних сношений и об объеме их компетенции решается внутренним правом каждого государства. Подчеркивая преобладающую роль норм международного права в системе правового регулирования внешних сношений, Д. Б. Левин пишет: «Внешние

сношения государства, как правило, регламентируются международным правом»¹.

В международном праве со времен глубокой древности существует относительно устойчивая и самостоятельная по предмету регулирования группа норм, призванных регулировать деятельность государств в области внешних сношений. Такие компактные, однородные по предмету регулирования и потому обладающие специфичностью совокупности юридических норм образуют, как считается в большинстве случаев, отдельные отрасли международного права. Однако по вопросу о количестве и, отчасти, о наименовании отраслей в литературе единого мнения не существует. Это относится и к отрасли международного права, именуемой нами «Право внешних сношений». Иногда совокупность или систему сложившихся здесь норм рассматривают как две самостоятельные отрасли международного права: «...дипломатическое право, консульское право...»². Иногда в дипломатическое право включают и нормы, регулирующие деятельность консульских учреждений государств. Теперь уже крайне редко встречается наименование «посольское право». Чаще всего эта отрасль международного права именуется «дипломатическое и консульское право».

Однако ни одно из приведенных наименований этой отрасли сейчас уже не может считаться адекватно отражающим все виды деятельности органов внешних сношений и, соответственно, правовое регулирование отношений между субъектами международного права, возникающих в связи с этой деятельностью.

Во-первых, внешние сношения не сводятся только к деятельности дипломатических и консульских представительств государств, они значительно шире и включают деятельность как внутригосударственных (центральных) органов внешних сношений (парламента, главы государства, правительства и его главы, ведомства иностранных дел), так и других – зарубежных, но временных органов внешних сношений – специальных миссий, делегаций на международные конференции и сессии органов международных организаций, равно как и постоянных зарубежных

¹ Левин Д. Б. Международное право, внешняя политика и дипломатия / Д. Б. Левин. – М., 1981. – С. 31.

² *Словарь* международного права. – М.: Международные отношения, 1982. – С. 142.

органов – представительств государств при международных организациях, миссий постоянных наблюдателей и др.

Во-вторых, не все субъекты права в этой области осуществляют деятельность, по названию которой обычно именуется эта отрасль международного права: например, международные организации не осуществляют дипломатии как таковой (ведь последняя – это средство осуществления внешней политики государства), но участвуют во внешних сношениях в особых, присущих им формах реализации их международной правосубъектности.

Да и представительства государств при международных организациях не осуществляют, например, функции дипломатической и консульской защиты прав и законных интересов граждан своей страны – это дело посольств и консульств. Так что название «дипломатическое и консульское право» мало подходит для обозначения этой отрасли международного права.

Таким, образом, **право внешних сношений** является отраслью современного общего международного права, состоящей из системы юридических норм, выражающих согласованные воли субъектов международного права относительно прав и обязанностей их официальных органов в международном общении, регулирующих их положение и деятельность по осуществлению внешних сношений в соответствии с основными принципами современного международного права.

В литературе уже отмечалось, что изменения и расширение сферы действия дипломатии «...привели к образованию новых подотраслей этой отрасли международного права»¹.

Такими подотраслями можно считать: а) дипломатическое право; б) консульское право; в) право специальных миссий; г) дипломатическое право международных организаций.

В каждой из этих составных частей права внешних сношений есть общий предмет правового регулирования – официальная деятельность государств в международных отношениях с помощью соответствующих органов внешних сношений.

¹ *Тимченко Л.Д.* Міжнародне право: навч. посіб. / Л.Д. Тимченко. – К., 2007. – 223 с.

1.4. Право на участие во внешних сношениях и право посольства: от теории к практике

Существует диалектическая связь между правом внешних сношений (правом в объективном смысле) и правом на участие во внешних сношениях (или в международном общении) как правом в субъективном смысле. Это еще один аспект соотношения общего и частного: «В объективном праве речь идет об общих нормах, а в субъективном – о персонифицированной мере поведения».

Последнее выражает наличные юридические права, принадлежащие субъектам международного права, и соответствующие им обязанности, закрепленные в принципах и нормах действующего объективного права внешних сношений.

В основе понятия этого вида субъективного права лежит юридическая возможность государств действовать самостоятельно, путем реализации их международной правосубъектности в области официальных отношений с другими государствами. Субъективное право (правомочие, полномочие) есть всегда право на что-то, на какую-то ценность – материальную или духовную, это и есть право пользоваться каким-то благом в обществе – благом материальным или духовным или и тем и другим. Именно в этом суть любого субъективного права. Очевидно, свобода поведения и принятие решения, соответствующего суверенной воле государства, также относятся к числу тех благ, на которые вправе претендовать государства, участвующие в международном общении.

В то же время речь идет не только о возможности действовать согласно собственному волеизъявлению, но и о защите правоприязнаний государств посредством предусмотренных нормами права внешних сношений юридических обязанностей со стороны государств-контрагентов. Нет прав без обязанностей, нет обязанностей без прав. Это, конечно, присуще и системе международного права. В общих его принципах и нормах фиксируются основные права и обязанности, носителями которых являются государства и иные субъекты международного права. Одним из таких основных прав и является право государства на участие во внешних сношениях или в международном общении.

Право на участие во внешних сношениях, будучи одним из основных прав государства, в свою очередь, состоит из ряда

элементов. К ним относится и так называемое право посольства, которое является частью общего основного права на участие во внешних сношениях (права на международное общение). Так как эти понятия часто отождествляются, необходимо выявить их соотношение и различие.

Под **правом посольства** в международном праве понимается право государства направлять (*активное* право посольства) и принимать у себя (*пассивное* право посольства) дипломатических и консульских представителей. Это право принадлежит каждому суверенному государству и является одной из важнейших форм участия государств во внешних сношениях. Однако это именно право, но не обязанность государств. Если абстрагироваться на время от реальных потребностей международной жизни и рассматривать вопрос с чисто правовых позиций, следует признать, что государство вообще может воздержаться от приема и направления дипломатических представителей. Международно-правовой обязанности на этот счет не существует. Совершенно очевидно, что государство не обязано посылать дипломатических представителей и принимать постоянных представителей. Государство может ограничиться (даже при наличии соглашения об установлении дипломатических отношений) направлением только временных, специальных миссий и не учреждать постоянные дипломатические представительства.

Поскольку право посольства не является обязанностью государства, ему, следовательно, не корреспондирует автоматически обязанность любого другого государства, государства-контрагента, воспользоваться своим правом посольства в той или иной форме. Иначе говоря, приняв решение о направлении, к примеру, постоянного дипломатического представителя в какое-либо государство, аккредитуемое государство может реализовать свое *активное* право посольства (не вообще, а в данном конкретном случае) только тогда, когда государство предполагаемого пребывания решит воспользоваться своим *пассивным* правом посольства, т. е. принять данного дипломатического представителя. Только в этом случае можно говорить о взаимных правах и обязанностях государств-контрагентов.

Таким образом, будучи неотъемлемым правом каждого суверенного государства, принадлежащим последнему в силу самого

факта его существования на международной арене, право посольства в процессе своей реализации в то же время зависит от двух неперенных условий: во-первых, для этого необходимо взаимное решение государств-контрагентов воспользоваться принадлежащим им правом посольства и, во-вторых, должна быть достигнута договоренность между ними о направлении (приеме) дипломатического представителя со всеми вытекающими отсюда для обоих государств правами и обязанностями.

Как же совместить отсутствие правовой обязанности государства принимать и направлять посольства с объективной потребностью тех же государств в установлении связей и отношений между собой в различных областях? Следует ли из этого, что реализация права государств на участие в международной жизни зависит во всех случаях от согласия на то со стороны других государств? Конечно, нет.

Прежде всего, участие государств в международном общении не сводится только к праву посольства. Польский юрист-международник А. Клафковски называет несколько форм такого участия: а) право посольства; б) членство государств в международных организациях; в) участие государств в работе международных конференций; г) вхождение государств в международные органы *ad hoc*¹.

Эта точка зрения отчетливо выражена Э. Сатоу: «Постоянное пребывание посольства в той или иной стране является, строго говоря, актом вежливости, а не вопросом права в прямом смысле слова»². Если против такого пребывания имеются основательные доводы, то перевес должны иметь интересы государства.

К этому перечню следует добавить также право на участие в создании норм международного права, право на участие в общих международных договорах, право на изложение официальной позиции каждого государства по тем или иным вопросам, затрагивающим законные интересы и права данного государства в международном общении во внешнеполитических заявлениях, нотах и других актах дипломатии.

Из всех этих элементов и складывается понятие права на участие в международном общении, или (что равнозначно) на участие

¹ *Prawo międzynarodowe publiczne*. A. Klafkowski Warszawa, – 1979. – S. 291–294.

² Сатоу Э. Руководство по дипломатической практике / Э. Сатоу. – М.: ИМО, 1961. – С. 124.

во внешних сношениях. Таким образом, это право значительно шире, нежели право посольства. Последнее является лишь одной из его составных частей.

Поэтому вполне уместно сделать вывод, что, *во-первых*, в качестве *самостоятельного* права государства существует право на участие его в международном общении и, *во-вторых*, это право по своей природе относится к числу *основных* суверенных прав государств. Такая постановка вопроса отнюдь не вызывается необходимостью лишней раз прокламировать (провозглашать) право на участие в международном общении. Ведь по существу это право не нуждается в особом доказательстве – оно подтверждается уже самим фактом существования данного государства, которое, естественно, не изолировано от других, а находится или участвует в системе государств, именуемой международным сообществом. И если мы все-таки говорим об основном праве государства на участие в международном общении (в смысле его *самостоятельного* существования и значения), то имеется в виду, прежде всего, то, что, как и любому другому основному праву государств, ему корреспондирует *обязанность* других государств не только не препятствовать его осуществлению, но и содействовать реализации этого права, как того требует международное право (в частности, преамбула, ст. ст. 1 и 2 Устава ООН). Для достижения предусмотренных Уставом целей государства, естественно, должны обладать правом всестороннего представительства и защиты своих интересов на международной арене.

Право на участие в международном общении, разумеется, не является самоцелью. Окончательная цель состоит в том, чтобы иметь реальную возможность такого участия и уже на этой основе эффективно осуществлять сотрудничество между государствами для достижения целей и принципов Устава ООН.

Теперь это положение стало общепризнанной нормой международного права. В Декларации о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества государств в соответствии с Уставом ООН, принятой XXV сессией ГА ООН 24 октября 1970 г., подчеркивается, что «государства обязаны сотрудничать друг с другом, независимо от различий их политических, экономических и социальных систем, в различных областях международных отношений с целью поддержания международного

мира и безопасности и содействия международной экономической стабильности и прогрессу, общему благосостоянию народов и международному сотрудничеству, свободному от дискриминации, имеющей в своей основе такие различия...». Значение этого принципа состоит, прежде всего, в том, что здесь впервые в четких юридических формулах подтверждаются основополагающие принципы международного права и, в частности, закрепляется правовая *обязанность* государств сотрудничать друг с другом в соответствии с Уставом ООН при осуществлении своих международных отношений в названных областях.

Однако, на наш взгляд, необходимо различать обязанность сотрудничества в *уже существующих* между государствами международных отношениях в тех или иных видах и обязанность *вступить* в такие отношения. Формулируя обязанность сотрудничества, Декларация провозглашает, что целью его является осуществление государствами своих международных отношений в экономической, социальной, культурной, технической и торговой областях. Между тем понятие международных отношений включает не только эти, но и другие области отношений между государствами, например военные и дипломатические связи и отношения. И если относительно названных в Декларации областей можно считать действующими и ту, и другую обязанность государств (т. е. и установление таких отношений, и самое сотрудничество в процессе их осуществления), то в области военных и дипломатических связей и отношений не существует обязанности для государств вступать в них, а обязанность сотрудничества существует лишь постольку, поскольку стороны уже вступили в эти отношения. И не случайно, по-видимому, в Декларации не упоминаются эти области отношений.

Таким образом, осуществление права посольства зависит от наличия дипломатических отношений (если речь идет о *постоянных* дипломатических представительствах) или от *соглашения* между государствами (что достаточно для направления временных, специальных миссий). В отличие от права посольства право на участие в международном общении, во внешних сношениях, будучи *основным* суверенным правом государства, *ни в коей мере не зависит* от наличия дипломатических отношений между данным

государством и другими государствами – участниками международного общения. Более того, это право *вообще не зависит ни от международно-правового признания* данного государства, *ни от согласия на такое участие* в международном общении со стороны других государств.

В связи с этим при изложении данных вопросов необходимо придерживаться терминологии, обоснованной с правовой точки зрения. Иначе говоря, там, где речь идет о приеме и направлении дипломатических и консульских представителей, надо пользоваться термином «право посольства». А если имеется в виду участие государства во внешних сношениях – в различных его формах и проявлениях, следует употреблять формулу «право государства на участие в международном общении (или во внешних сношениях)».

Важно подчеркнуть, что о праве посольства Конвенция 1961 г. вообще не упоминает, хотя на ранних стадиях работы над этой темой в Комиссии международного права делались попытки в качестве такого основания ввести «право посольства». Но так как, по мнению большинства членов Комиссии, единственным основанием для установления дипломатических отношений было и остается соглашение между заинтересованными государствами, упоминание о «праве» на такое установление отношений становится, по-видимому, излишним и лишенным какой-либо силы. Поэтому в Венской конвенции о нем и не говорится. Как справедливо отмечает английский ученый М. Харди, «право посольства следовало бы рассматривать скорее как данную государству свободу, а не как де-юре существующий атрибут каждого суверенного государства, которому соответствует обязательство со стороны избранного им контрагента»¹.

В этих условиях замена термина «право на участие во внешних сношениях» термином «право посольства», часто встречающаяся в литературе, не является ни оправданной, ни юридически обоснованной. Если предположить, что под правом посольства понимается право на участие в международном общении в целом, то аргументация неизбежно становится уязвимой, когда речь заходит

¹ Hardy M. Modern Diplomatic Law. Manchester University Press, 1968. – P. 13-14.

об обязанностях государств-контрагентов. Если к тому же эти государства не признают в международно-правовом смысле государство, стремящееся к осуществлению права посольства, то положение еще более усложняется. Само по себе непризнание государства, как известно, не влияет на его существование и деятельность на международной арене. Государство в любом случае остается полноправным субъектом международного права. Осуществляя международную правосубъектность, каждое суверенное государство использует в соответствующих формах свое право участия в международных делах. Но непризнание влечет за собой отсутствие нормальных дипломатических отношений, что неизбежно сказывается на реализации права посольства как такового.

Для установления дипломатических отношений и учреждения посольств такая возможность, как отмечалось, не всегда имеется, но если она есть, то именно право посольства является основным звеном во всей структуре права на участие во внешних сношениях. Это касается, соответственно, и дипломатического права, занимающего центральное место в структуре объективного права внешних сношений.

Глава 2. СОВРЕМЕННОЕ ПРАВО ВНЕШНИХ СНОШЕНИЙ: ВЫЗОВЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ

2.1. Сущность и источники права внешних сношений, взаимодействие внутригосударственного законодательства и международно-правовых норм

Рассмотрев вопрос о соотношении права внешних сношений в объективном и субъективном смысле и разграничив, таким образом, понятия «право внешних сношений» и «право на участие во внешних сношениях», перейдем теперь исключительно к действующему, позитивному праву внешних сношений как части общего международного права.

Учитывая, что понятие этого права в общих чертах уже было дано выше, его определение можно сформулировать так: **право внешних сношений** – это система международно-правовых норм, регулирующих на согласованной, общедемократической основе официальные связи и отношения, устанавливаемые и поддерживаемые всей системой органов внешних сношений каждого государства для осуществления их классовых внешнеполитических целей мирными средствами, предусмотренными международным правом.

Сущность права внешних сношений, как и международного права в целом, заключается, таким образом, в согласовании воли государств в данной сфере международно-правовых отношений.

Природа любой системы права выявляется при помощи соответствующих форм выражения и существования этого права, т. е. правовых норм, являющихся источником нашего знания и суждения о праве. Но нормы – не только источник знания о праве, но (это главное!) и собственно юридический источник в том смысле, что эти нормы являются актами правотворчества, результатами (применительно к международному праву) процесса согласования воли государств. А результаты такого согласования фиксируются с помощью двух основных форм и способов достижения согласия: виде международных договоров и международно-правовых обычаев.

Современная международно-правовая практика доказывает, что помимо названных двух существуют и другие формы согласования воли государств и других субъектов международного права.

Вместе с тем важно отметить, что нередко нормы права внешних сношений (в частности, дипломатического права), установив основу регулирования в каких-либо вопросах, прямо отсылают к внутригосударственным законам и правилам, определяющим в рамках согласованного между государствами правила поведения конкретное содержание его, объем прав и обязанностей. Именно так решается, например, в ст. 36 Венской КДС 1961 г. вопрос об освобождении от таможенных пошлин и сборов тех предметов, которые поступают из-за границы в адрес дипломатических представительств и предназначены для их официального пользования, а также для личного пользования дипломатических агентов и членов их семей.

Надо сказать, что такое переплетение двух начал правового регулирования – внутригосударственного законодательства и международно-правовых норм совсем не случайно и отражает специфику правовой организации сферы внешних сношений. Дело в том, что весь государственный аппарат для ведения внешних сношений создается каждым государством самостоятельно, на основе существующих там норм права. Но как только этот аппарат вступает в официальные отношения с аналогичными органами других государств, данные отношения, будучи уже межгосударственными по своей природе, начинают регулироваться нормами международного права¹.

Например, подбор кандидатуры главы дипломатического представительства, оформление его назначения на должность – все это действия, регулируемые внутренним правом аккредитуемого государства. Однако для занятия поста главы дипломатического представительства необходим еще целый ряд действий, регулируемых уже международным правом (запрос агремана, наличие должным образом оформленных верительных и отзывных грамот и их вручение главе государства пребывания и др.). Только при выполнении всех этих условий дипломатический представитель

¹ *Взаємодія міжнародного права з внутрішнім правом України / за ред. В.Н.Денисова. – К.: Юстініан, 2006. – 672 с.*

считается официально вступившим в должность, и вся его последующая деятельность, как правило, основывается на соблюдении общепринятых в международном общении правовых норм. В то же время целый ряд действий, совершаемых послом или посланником, уже вступившим в должность, регулируется внутренним правом – как аккредитуемого государства (например, инструкции, получаемые послом от своего правительства и отправляемые ему донесения), так и государства пребывания (например, обязанность соблюдения – без ущерба для дипломатических привилегий и иммунитетов – принятых в этом государстве законов и правил).

«Все это свидетельствует о том, как отметил, К.К. Сандровский, что правовая материя, обслуживающая внешние сношения государств, – явление сложное, неоднородное. Поскольку внешние сношения государства, и, прежде всего, собственно дипломатическая деятельность, регулируются, как правило, все-таки международным правом, рассмотрим вопрос об источниках права внешних сношений именно с этих позиций на примере основного его звена – дипломатического права».

Что касается источников дипломатического права в формально-юридическом смысле, то это суть формы, в которых находят свое выражение результаты согласования воли государств в данной сфере отношений между ними. Формы эти, закрепляющие юридически обязательные правила поведения, также являются общими для всей системы международного права – это его договорные и обычные нормы.

Как и в международном праве в целом, основным источником дипломатического права является сейчас **международный договор**. Необходимо отметить, однако, что если иметь в виду многосторонние международные договоры в этой области, то до недавнего времени они не занимали здесь ведущего места. Их можно без труда перечислить.

В истории дипломатического права наибольшей известностью пользуется Венский регламент от 19 марта 1815 г., явившийся одним из итогов работы Венского конгресса. В этом акте, принятом восемью европейскими державами, впервые в международном праве и дипломатической практике государств был урегулирован вопрос о классах дипломатических представителей, закреплено их

деление на послов, посланников и поверенных в делах. Через три года в рамках все того же Священного союза был принят Аахенский протокол (21 ноября 1818 г.), дополнивший этот перечень еще одним классом: министра-резидента.

Значительное влияние на развитие дипломатического права оказала Гаванская Конвенция о дипломатических чиновниках, принятая 20 февраля 1928 г. двадцатью латиноамериканскими государствами и США. Она охватывала и решала довольно широкий круг существовавших в тот период вопросов дипломатических сношений, но лишь на региональном уровне.

И только принятая в результате успешно проведенной работы по кодификации и прогрессивному развитию дипломатического права Венская КДС 1961 г. стала действительно всеобъемлющим в этой сфере отношений актом, ядром всего дипломатического права.

Но если каждый из этих немногочисленных многосторонних договоров был для своего времени заметным явлением в становлении системы норм дипломатического права, то в отношении договоров двусторонних наблюдается противоположная картина. Этих договоров история насчитывает многие сотни. Достаточно сказать, что само установление дипломатических отношений и учреждение постоянных дипломатических представительств обязательно оформляется в той или иной договорной форме (один из первых договоров такого рода – договор 1520 г. между Англией и «Священной римской империей германской нации» относительно учреждения на взаимной основе постоянных дипломатических представительств)¹. Но эти многочисленные договоры никогда не играли определяющей роли в качестве источника дипломатического права (в консульском праве, напротив, именно, двусторонние договоры всегда были основными источниками права.), поскольку правовой статус, привилегии и иммунитеты дипломатических представительств государств и самих дипломатических агентов основывались, как правило, на общепризнанных, явившихся результатом многовековой практики, обычных нормах международного права.

Международно-правовой обычай как юридически обязательное правило поведения, выработанное путем сознательного, много-

¹ *Всеобщая история дипломатии.* – М.: Эксмо, 2009. – 672 с.

кратного и единообразного применения его в практике межгосударственных отношений, и сейчас признается одним из источников дипломатического права, что вытекает, в частности, из преамбулы Венской КДС 1961 г.

Итак, *международный договор и международный обычай – это основные, классические источники дипломатического права*. Вместе с тем, как справедливо отмечается, «...не следует закрывать глаза на те процессы, которые непосредственно не приводят к образованию международного права, но которые являются определенными моментами в становлении международного права, создающегося либо в результате формирования международного обычая, либо в результате заключения международного договора»¹.

И здесь необходимо остановиться на роли и влиянии в процессе формирования норм дипломатического права внутригосударственного, национального законодательства. Это часть общей и довольно сложной в практике ее разрешения проблемы соотношения внутригосударственного и международного права. В данном случае особую сложность (а отсюда и дискуссионный характер встречающихся в литературе выводов и положений) придает этой проблеме тот факт, что в сфере внешних сношений действительно существует и особенно заметным является переплетение двух начал правового регулирования – внутригосударственного и международно-правового, о чем выше уже упоминалось.

Не ограничиваясь констатацией того несомненного факта, что внутригосударственное законодательство влияет, воздействует на процесс формирования норм международного дипломатического права, следует исходить, в первую очередь, из того, какое это влияние – позитивное ли, соответствующее объективным закономерностям развития международных отношений, или же, наоборот, негативное, отрицательно сказывающееся на дальнейшем развитии. Если говорить о допустимости применения термина «дипломатический» по отношению к определенным видам деятельности международных организаций, то никакой консульской деятельности международные организации никогда не осуществляют. Следовательно, нет оснований говорить о наличии у международных организаций права посольства. Не является

¹ *Тимченко Л.Д.* Міжнародне право / Л.Д. Тимченко. – К., 2007. – 223 с.

таким и практика учреждения при международных организациях постоянных представительств государств.

Так или иначе, в международном общении приходится считаться с тем, что заметную роль играет здесь и внутригосударственное законодательство. Но если говорить о нем, как имеющем отношение к процессам формирования норм международного, в том числе и дипломатического, права, то неперемное условие здесь – признание его в этом качестве и другими государствами, т. е. в международном масштабе.

Безусловно, правовым основанием всей дипломатической деятельности является, прежде всего, международное право. Но так как дипломатическая деятельность осуществляется именно государствами, то в правовой организации значительную роль играет и внутригосударственное законодательство, относящееся к внешним сношениям.

Среди норм внутригосударственного права, могущих выступать в качестве одного из средств установления норм международного права, одной из стадий в процессе образования этих норм, следует отметить, прежде всего, конституции и национальные законы, касающиеся внешних сношений. Конституционное регулирование внешних сношений, основывающееся на суверенности государства, призвано создать необходимые внутренние правовые гарантии для того, чтобы и на международной арене государства могли проводить в жизнь волю и отстаивать интересы всего народа.

Круг отношений, закрепляемых в конституциях, характер конституционного регулирования зависят от социально-экономической природы государства, его сущности. Разносторонние аспекты конституционного регулирования внешних сношений государств сводятся, в конечном счете, к определению компетенции их органов, что, в свою очередь, влияет на объем и характер официальных межгосударственных отношений¹.

Наряду с конституциями большое значение для сферы внешних сношений имеют специальные законы и иные нормативные акты в этой области, например, в украинском праве – Закон о дипломатической службе от 20 сентября 2001 г., Консульский устав Украины от 2 апреля 1994 г. и др.

¹ Денисов В.Н. Розвиток конституційного механізму зовнішньополітичної діяльності України / В.Н. Денисов. – К., 1996.

Важно подчеркнуть, что все эти специальные внутригосударственные законы и правила, относящиеся к внешним сношениям, должны соотноситься как с общепризнанными принципами и нормами современного общего международного права, так и с теми конкретными обязательствами, которые вытекают из факта участия данного государства в том или ином международном договоре, касающемся внешних сношений. В случае расхождения между национальным законом и международным договором, участником которого является данное государство, действуют нормы этого международного договора.

В целом этот вопрос решается на пути признания юридического равенства относящихся к данной сфере отношений норм национального и международного права в процессе их применения данным государством. Следует исходить из того, что международно-правовое и государственно-правовое регулирование внешних сношений тесно связаны между собой. Они не подменяют, а гармонично дополняют друг друга. В качестве образца взаимосогласованности норм внутригосударственного и международного права следует указать на предписания Венской КДС 1961 г. и Положения о дипломатических и консульских представительствах иностранных государств на территории Украины 1993 г. С их помощью государства создают конкретную правовую основу, определяющую организационное строение органов внешних сношений и правовой статус этих органов.

Вместе с тем нужно иметь в виду, что круг вопросов, входящих в ведение органов внешних сношений, носит межгосударственный характер. Поэтому на первый план здесь выступает международно-правовое регулирование внешних сношений.

Таким образом, при всем значении для внешних сношений норм внутригосударственного права они не могут быть источником международного дипломатического права именно потому, что речь идет о праве международном. Отсюда общая формула: «...международное право является правовым основанием всей дипломатической деятельности государства». И так как «внешнеполитическая деятельность государств, их международные отношения регулируются международным правом», дипломатическое право или – шире – право внешних сношений – излагается как

курс или учебная дисциплина в рамках общего курса международного права.

2.2. Субъекты права внешних сношений и субъекты международного права: тождество и различие

Внешние сношения, как отмечалось, осуществляются, прежде всего, между государствами как основными субъектами международных отношений и международного права. Вместе с тем, будучи частью общей системы международных отношений, внешние сношения включают и отношения, складывающиеся как между государствами и иными субъектами международного права, и отношения последних между собой. Соответственно этому и в праве внешних сношений субъектами выступают те же участники международного общения, т. е.:

- государства;
- нации, борющиеся за свое освобождение и находящиеся, тем самым, в процессе становления их государственности;
- в определенных случаях международные (межгосударственные) организации.

Кроме того, специфическими субъектами международного права в прошлом были так называемые вольные города типа Кракова или Данцига, а в настоящее время – государства, подобные Ватикану, международно-правовой статус которых определяется соответственно Латеранскими договорами 1929 г. (пересмотренными новым «конкордатом», подписанным 18 февраля 1984 г. председателем совета министров Италии и государственным секретарем Ватикана). Ватикан, например, поддерживает дипломатические отношения более чем с 100 странами, имеет постоянных наблюдателей при ООН и ряде специализированных учреждений, участвует в международных конференциях.

Таким образом, круг субъектов современного международного права и права внешних сношений как его неотъемлемой составной части совпадают.

Все это правильно, если иметь в виду именно деятельность в области внешних сношений в целом, а не собственно дипломатическую и консульскую деятельность.

Существует и другой подход к этому вопросу. Так, украинский юрист-международник Л.Тимченко, характеризуя дипломатию, прежде всего как деятельность государства, в то же время отмечает, что в данном случае правильнее было бы говорить не о государствах, а вообще о субъектах международного права. С точки зрения общей теории дипломатии и международного права такая постановка вопроса заслуживает внимания, однако не может быть принята во всех ее частях.

С одной стороны, в практике таких субъектов международного права, как международные (межправительственные) организации, можно наблюдать формы деятельности, сходные с дипломатическими. Это, прежде всего, ведение переговоров и подписание соглашений (а это всегда дипломатические процессы) по таким, например, вопросам, как правовое положение штаб-квартиры той или иной международной организации в соответствующей стране пребывания, договоры об оказании технической помощи развивающимся государствам и др.

Вместе с тем о дипломатии здесь можно говорить лишь весьма условно, только в смысле *способа* ведения международных дел. Если же иметь в виду иной (и основной!) аспект, т. е. рассматривать дипломатию как основное *средство осуществления внешней политики*, то здесь понятие дипломатии может ассоциироваться только с суверенными *субъектами* международного права – государствами, с их первичными волевыми действиями, а не с акциями производными, согласованными между государствами в рамках данной международной организации и, таким образом, делегированными ей.

Поэтому правильнее говорить (имея в виду субъектов дипломатии) не о субъектах международного права, а именно о суверенных и основных его субъектах, т. е. государствах. Если и можно – с отмеченными оговорками – говорить о допустимости применения термина «дипломатический» по отношению к определенным видам деятельности международных организаций, то никакой консульской деятельности международные организации никогда не осуществляют. Следовательно, нет оснований говорить о наличии у международных организаций права посольства. Не является таковым и практика учреждения при международных организациях постоянных представительств государств. Это особая форма

дипломатической деятельности, получившая в литературе наименование «многосторонняя дипломатия», в отличие от классической двусторонней дипломатии, субъектами которой выступают только заинтересованные государства. Но и так называемая многосторонняя дипломатия – это дипломатическая деятельность государств в их отношениях с международными организациями, правовое регулирование которой составляет предмет четвертой из отмеченных уже сфер права внешних сношений – дипломатического права международных организаций. Это условное название. Скорее следовало бы говорить о дипломатическом праве в его применении к отношениям между государствами и международными организациями. В любом случае суть в том, что эта группа норм (Венская Конвенция 1975 г. и др.) входит в качестве подотрасли не в право международных организаций, а именно в дипломатическое право в широком смысле, или – точнее – в право внешних сношений как отрасль общего международного права. Международные организации широко используют такие формы реализации своей международной правосубъектности, как, например, представительство одних международных организаций при других международных организациях, представительство международных организаций в государствах, направление наблюдателей, представляющих одни международные организации при других организациях и на международных конференциях и др. Все эти формы еще ждут своего урегулирования в общих рамках права внешних сношений. Следует подчеркнуть, что сейчас КМП уже ведет интенсивную работу по подготовке кодификации существующих здесь норм права, и эта тема представляет собой вторую часть вопроса об отношениях между государствами и международными организациями, рабочее название которой (до окончательной формулировки в будущей конвенции) звучит так: «Статус, привилегии и иммунитеты международных организаций, их должностных лиц, экспертов и других лиц, занятых в их деятельности, но не являющихся представителями государств».

Итак, международные организации и их органы участвуют во внешних сношениях с помощью многих форм реализации присущей им, хотя и специфичной, международной правосубъектности. Являясь субъектами права внешних сношений в целом, они не являются субъектами дипломатического права как такового,

охватывающего только деятельность государств в сфере двусторонней дипломатии.

Другим специальным субъектом права внешних сношений, также несколько отличающимся от государств по характеру и объему правосубъектности, являются **нации**, борющиеся за свое освобождение и находящиеся в процессе становления их государственности.

Осуществление ими внешних сношений происходит в форме ведения международных переговоров и заключения или присоединения к соответствующим международным договорам, учреждения своих представительств в ряде государств и некоторых **международных организациях**, а также в форме участия в работе отдельных международных конференций и членства в международных организациях в качестве полноправных участников или наблюдателей.

Что касается суверенных государств как субъектов права внешних сношений, то их деятельность, широкая и многообразная, является основным предметом правового регулирования в данной сфере межгосударственных отношений, и именно суверенные государства являются основными субъектами дипломатического права как такового. Здесь можно отметить только некоторые особые случаи, связанные с формами участия государств или (в исключительных случаях) их правительств во внешних сношениях.

Так, полностью независимыми в государственно-правовом плане, суверенными субъектами дипломатического права являются такие государства, как Монако, Сан-Марино, Лихтенштейн и др., несмотря на более чем скромные размеры их территории и количество населения. Все они как субъекты международного права принимали на равных правах участие в работе Сопредседания по безопасности и сотрудничеству в Европе и подписали Заключительный акт в Хельсинки. Но в других отношениях их внешние сношения весьма ограничены. Монако, например, по соглашению с Францией уступило ей свои таможенные дела и полномочия в этой области, а также дипломатические и консульские отношения с внешним миром (за исключением Франции, Италии и Ватикана, где Монако имеет свои дипломатические миссии). Сан-Марино имеет свои дипломатические представительства только в Париже, Риме и Ватикане; таможенные права эта небольшая республи-

ка переуступила Италии, за что последняя предоставляет Сан-Марино денежную компенсацию в ее бюджет. Лихтенштейн, также имеющий таможенную унию, но уже со Швейцарией (с 1923 г.), своего посла имеет только в Берне – остальное в области дипломатических сношений осуществляет от имени этого княжества Швейцария.

Особенности в формах и способах осуществления внешних сношений имеют и такие особого рода субъекты дипломатического права, как органы и движения сопротивления, признанные в международном праве в качестве воюющей стороны, правительства в изгнании и др.

Иногда в теории и практике внешних сношений возникает вопрос о том, являются ли субъектами дипломатического права государства – члены федерации. Решается он неоднозначно – в каждом конкретном случае исходить здесь нужно из того, какие на этот счет существуют конституционные положения в соответствующем федеральном государстве и какова практика их применения.

2.3. Общие подходы к международному праву с точки зрения современных реалий

Всю свою историю человечество стремилось выработать свод норм поведения для регулирования различных сторон взаимодействия между его участниками, что и составляет понятие права. Нередко его сравнивают с правилами дорожного движения, которые приняты всеми его участниками для общего удобства и безопасности. В государственном (внутреннем) праве установленные нормы соблюдаются, благодаря наличию признанного «инспектора дорожного движения» – государства. Однако для международного *публичного права*, сфера которого в основном охватывает межгосударственные отношения, характерна меньшая степень исполнения¹. Во многом это объясняется отсутствием «верховного судьи и исполнителя» над государствами.

От работ основоположника международного права (в его современном понимании) голландского юриста Гуго Гроция и вплоть до наших дней, т. е. на протяжении более 350 лет существования Вестфальской системы, идет дискуссия об эффективности или даже

¹*Порівняльне правознавство (теоретико-правове дослідження) / О.В.Зайчук, О.Л. Копиленко, В.С. Журавський [та ін.]. – К.: Фенікс, 2007. – 398 с.*

самом факте наличия данного права. Одни утверждают, что международное право – лишь набор легалистских аргументов для обоснования любой акции государства, к которой оно считает необходимым прибегнуть. Другие, напротив, полагают, что подобное право играет или должно играть определяющую роль в поведении государств: это единственный язык взаимоотношений наций, а договоры между ними – главный инструмент регулирования мировых взаимодействий. Известно, например, высказывание бывшего министра иностранных дел Израиля А. Эбана: «Международное право – это право, которое злонамеренные не выполняют, а праведные не принуждают исполнять»¹. Но история свидетельствует, что большинство государств в преобладающем числе случаев все же придерживаются обычных и договорных норм международного права. Беда в следующем: исключения из такого правила (в частности, агрессивные войны) часто перечеркивают все то позитивное, что накоплено в практике международного права в мирное время. При этом нарушители часто обосновывают свое поведение при помощи собственной интерпретации действующих норм права.

Вместе с тем некоторые исследователи утверждают², что в самом международном праве заложен источник конфликта. С одной стороны, гарантией универсального исполнения этого права является постоянство его норм, поэтому многие государства, в т. ч. Азербайджанской Республики³ настаивают на «строгом соблюдении принципов международного права». С другой – оно предполагает допустимость и даже необходимость своего развития, т. е. модификацию норм в соответствии с изменением политической реальности на том или ином отрезке истории. В ряде соответствующих отечественных работ содержится положение о том, что процесс возникновения, развития и формирования международно-правовых норм тесно связан с переломными моментами истории.

¹ *Современные международные отношения и мировая политика: учебник* / А.В.Торкунов, И.Г. Тюлин, А. Ю.Мельвиль [и др.]. – М.: Просвещение, 2005. –990 с.

² *Farer T. The Bush Doktrine and the Un Charter Frame. – The American Journal of International Law, 2002, vol. 2, April.*

³ *Алиев И.Г.* Президент Азербайджанской Республики, выступление на 65-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН, Бакинский рабочий, 2010, 24 сентября. www.br.az

На этом основании предлагается такая периодизация развития международного права: эпоха древности, средние века и Новое время. Последний этап подразделяется на международное право с Вестфальского мира (1648) до Венского конгресса (1815), которым завершился период наполеоновских войн; с 1815 г. до окончания Первой мировой войны и Версальского мирного договора 1919 г.; с 1919 г. до завершения Второй мировой войны и создания в 1945 г. Организации Объединенных Наций (ООН).

Однако в мировой и отечественной науке, изучающей международные отношения и мировую политику, сложился довольно широкий консенсус относительно того, что окончание холодной войны знаменует собой начало нового этапа истории, формирования политических процессов и структуры мирового взаимодействия, отличающихся от тех, которые определяли его в период с 1945 г. до завершения холодной войны (или о переходе от одного этапа к другому). Значит, можно предположить, что эти изменения отражаются и на системе международного права. Даже беглый предварительный взгляд подтверждает существенную перестройку содержания и порядка приоритетов некоторых основных принципов и категорий международного права, таких как суверенитет, невмешательство, самоопределение народов, территориальная целостность государств, уважение прав человека и многих других.

Классическое международное право исходит из строгого принципа правосубъектности, согласно которому *легитимными действующими лицами* (актерами) международных отношений являются исключительно государства. В последнее время допускается правосубъектность международных межправительственных организаций, но с оговоркой о вторичности этих субъектов. Таким образом, вне сферы регулирования международным публичным правом остается существенный и динамично развивающийся сегмент транснационального взаимодействия, действующие лица которого – неправительственные организации, институты и индивиды. Правила поведения таких неправительственных акторов, как, например, транснациональные корпорации или террористические организации, между собой и с государствами отличаются от норм межгосударственных отношений. Но это не уменьшает значимость выработки норм отношений к ним со стороны мирового сообщества.

Еще одно предварительное замечание. Наука, изучающая международное право, как и все области познания, имеет тенденцию к специали-

зации, разграничению с другими науками о международных отношениях и мировой политике, обладает своим понятийным аппаратом и словарем. Поскольку сам предмет этой науки неразрывно связан с иными гранями мирового взаимодействия (экономическими, военными, гуманитарными и т. д.), то резонно рассмотрение правил поведения его субъектов не только под легалистским углом зрения, очень важным и плодотворным, но и в более широком синтезированном контексте связей права и мировых политических процессов¹.

От холодной войны к новому этапу развития мировой политики. Начальными вехами большинства предыдущих этапов развития международного права Нового времени были международные форумы (собиравшиеся, как правило, после крупнейших военных конфликтов), на которых – *в договорной форме* – формулировались новые принципы права, отражавшие особенности изменений политических и других процессов мирового взаимодействия: Оснабрюкская и Мюнстерская конференции, Венский конгресс, Версальская мирная конференция, наконец, конференция в Сан-Франциско, когда была образована ООН. Специфика нынешнего этапа в этом плане заключается в том, что он начинается без такого форума, который подвел бы черту под холодной войной и сформулировал бы правовые нормы, отвечающие реальностям грядущего этапа.

Особенности перехода от холодной войны к зарождающейся системе новых направлений международных отношений и мировой политики рассматриваются в других главах этой книги. Здесь же уместно отметить следующее:

- 1) каждый исторический процесс является одновременно следствием предшествующих и источником последующих;
- 2) сам переход от холодной войны к новому этапу протекает более эволюционно, чем при кардинальных сменах ситуации на рубежах предыдущих периодов.

Применительно к правовой области поведения участников мирового взаимодействия речь идет² не о сломе предшествующей политико-

¹ *Копиленко О.Л.* Правові системи сучасності: Глобалізація. Демократизм. Розвиток / О.Л. Копиленко. – К.: Юрінком Інтер, 2003. – 294 с.

² *Международное право XXI века: [К 80-летию И.И.Лукашука]* / – К.: Изд. дом «Промінь», 2006. – 630 с.

правовой архитектуры, а об ее приспособлении к новым реальностям. Именно такой подход избран Украиной и отражен в Законе Украины «Об основах внутренней и внешней политики»¹, принятом Верховной Радой Украины 1 июля 2010 г.: «Внешняя политика Украины основывается на таких принципах:

- суверенное равенство государств;
- воздержание от угрозы силой или ее использования против территориальной целостности или политической независимости какого-либо иностранного государства;
- уважение к территориальной целостности иностранных государств и нерушимости государственных границ;
- разрешение международных споров мирными средствами;
- уважение к правам человека и его основоположных свобод;
- невмешательство во внутренние дела государств;
- взаимовыгодное сотрудничество между государствами;
- добросовестное выполнение взятых на себя международных обязательств;
- приоритет общепризнанных норм и принципов международного права перед нормами и принципами национального права;
- использование Вооруженных Сил Украины только в случаях актов вооруженной агрессии против Украины, каких-либо других вооруженных посягательств на ее территориальную целостность и неприкосновенность государственных границ, борьбы с международным терроризмом и пиратством или в других случаях, предусмотренных международными договорами Украины, согласие на обязательность которых дана Верховной Радой Украины;
- применение международных санкций, контрмер и мер дипломатической защиты в соответствии с международным правом в случаях международных противоправных действий, наносящих ущерб Украине, ее гражданам и юридическим лицам;
- своевременность и адекватность мер защиты национальных интересов реальным и потенциальным угрозам Украине, ее гражданам и юридическим лицам».

¹ Про засади внутрішньої і зовнішньої політики: Закон України від 1 липня 2010 р., www.rada.gov.ua

В современной системе международных отношений Организация Объединенных Наций должна оставаться главным центром их регулирования. Это объясняется рядом причин.

Правовая система ООН вобрала в себя весь предыдущий опыт, накопленный человечеством в данной области. Во время холодной войны при преобладающей конфронтации присутствовал и элемент контроля за ее развитием для недопущения перерастания в войну «горячую». В данном смысле ООН зарекомендовала себя довольно эффективным инструментом поиска компромиссов, например, в областях контроля над вооружениями, урегулирования некоторых региональных конфликтов. Позитивное воздействие на ООН оказывали и государства третьего мира, добивавшиеся, например, преимущественно мирного демонтажа колониализма, а также сдерживания крайних проявлений конфронтации великих держав. Кроме того, ООН и в годы холодной войны являлась центром выработки приемлемых даже для активных антагонистов норм международного взаимодействия в таких «технических» сферах, как морское право, воздушное право, космическое право, международно-правовая охрана окружающей среды и т. д.

Вместе с тем в период холодной войны значительная область международного права (в первую очередь, касающаяся вопросов безопасности и взаимодействия различных социально-политических систем), хотя формально и развивалась, однако в большинстве случаев интерпретировалась и исполнялась Востоком и Западом с диаметрально противоположных позиций. Например, совершенствование норм имплементации принципа неприменения силы, определения агрессии не приводило к снижению градуса конфронтации, а развитие принципа уважения прав человека в основном не меняло, да и не могло изменить, его применения, по меньшей мере, одной из конфликтующих сторон. Подобное положение усугублялось тем, что ООН активно использовалась обеими сторонами для пропагандистского обеспечения противоположных политических курсов.

Как известно, эффективность любых правил поведения зависит не только от совершенства норм, но и от готовности большинства единообразно толковать и исполнять их, а также принуждать тем или иным способом к такому выполнению нарушителей данных норм. При всех указанных выше достижениях ООН эффективность этой организации, а также уровень выполнения ряда основных принципов

международного права в годы холодной войны были в целом низкими¹. Скептическое отношение к эффективности ООН сохраняется у части общественности и поныне. Оно в определенной степени оправдано, ибо в мире еще остаются или появились новые мировоззренческие, политические, экономические и другие конфликты, нередки и случаи столкновения национальных интересов. Об этом свидетельствуют конфликтные ситуации вокруг Нагорного Карабаха, Косово, Ирака, расхождения в подходе к международному терроризму, соблюдению прав человека и иные разногласия.

Нельзя отрицать и того, что после холодной войны в результате расширения поля демократии, углубления процессов глобализации, значительной консолидации либеральных ценностей существенно выросла сфера международного согласия². По сравнению с предыдущими десятилетиями *значительно сократилось* число обращений к праву вето со стороны постоянных членов Совета Безопасности (СБ) ООН. Резко увеличилось единодушие и взаимодействие подавляющего большинства членов ООН при решении крупных конфликтов, таких, например, как при нападении Ирака на Кувейт, в Камбодже, Сомали, Руанде, Восточном Тиморе, Боснии и Герцеговине, на Гаити, а также при проведении антитеррористической операции в Афганистане. Но невыполненными остаются 4 Резолюции СБ ООН – 822 от 30 апреля 1993 г., 853 от 29 июля 1993 г., 874 от 14 октября 1993 г., 884 от 12 ноября 1993 г. – по Армяно-Азербайджанскому конфликту относительно Нагорного Карабаха³.

Существенно повысилась степень практической имплементации многих норм международного права, касающихся прав человека⁴.

¹ *Гарин В.Б.* Слова и дело: История советской дипломатии / В.Б. Гарин. – Ростов н/Д: Феникс, 2010. – 442 с.

² *Онищенко Н. М.* Проблема ефективності законодавства та сучасний розвиток // Віче. – 2007. – № 12.

³ *Садыхов Ф.Я.* Дипломатическая служба Азербайджана: политические приоритеты, этапы формирования. – Б.: «Адилет», 2004. – 300 с., см: *Маммадов И.М.* / Армяно-Азербайджанский конфликт. История, право, посредничество / И.М. Маммадов. – Тула: Гриф и К, 2006, Б., 2008. – 196 с., см: *Погорилько В.Ф., Гулиев А.Д.* / Нагорный Карабах: какая Автономия ему нужна – формальная или реальная / Держава і Право. [Зб.наук.праць], Вип. 12, 2001. – С. 206 – 214

⁴ *Əliyev Ə.* İnsan hüquqlarının Beynəlxalq-hüquqi müdafiəsi. –B.: 2009, – 490 с., см: *Abdullayev Ə., Azarov A., Hüfner K., Röyter V.* İnsan Hüquqları Beynəlxalq və milli müdafiə mexanizmləri.- B.: 2008, – 487 с.

Выросли авторитет Генерального секретаря ООН, число и эффективность миротворческих операций под его эгидой.

Здесь следует хотя бы вкратце затронуть довольно активную дискуссию о целесообразности и путях реформирования системы ООН. С 1945 г. в ее Устав были внесены лишь три поправки. В 1965 г. число членов СБ было увеличено с 11 до 15 (ст. 23), а количество утвердительных голосов, необходимых для принятия решения по всем основным вопросам, увеличено с семи до девяти, включая совпадающие голоса пяти постоянных членов СБ. В том же году численность членов Экономического и Социального совета ООН (ЭКОСОС) была расширена с 18 до 27, а затем до 54 (ст. 61). В 1968 г. количество голосов, требующихся в СБ для созыва ГА при пересмотре Устава, возросло с 7 до 9. В годы холодной войны постоянные члены СБ в принципе придерживались негласной договоренности о противодействии периодически активизировавшимся попыткам со стороны ряда других членов ООН изменить ее Устав.

После окончания холодной войны эти усилия приобрели новую динамику. Особенно это касается состава и полномочий Совета Безопасности. Многие страны считают, что его нынешний состав не отражает изменения, аккумулированные мировым сообществом с момента образования ООН. В 1945 г. в организации было 51 государство, а в 2010 г. их число выросло до 192. Но даже с учетом непостоянных членов в 2000 г. в СБ входили страны, представляющие лишь 35 % населения земного шара.

Не лучше обстоит дело с представительством в СБ по показателям доли в мировом валовом продукте. Например, индустриальные гиганты Япония, Германия, Италия не состоят в СБ на постоянной основе, хотя финансовый вклад каждой из них в бюджет ООН превышает взносы Китая, России и Великобритании. Например, в 2000 г. взнос Японии покрывал свыше 20 % бюджета ООН, а Китая – менее 2 %. Наконец, среди развивающихся стран широко распространено мнение о том, что деятельность СБ ориентирована на решение задач, которые по преимуществу интересны для западного мира.

В настоящее время постепенно осознается, в том числе его постоянными членами, необходимость реформирования СБ для более адекватного отражения накопившихся изменений, новых процессов и структуры международных отношений и мировой политики. Речь идет о расширении состава СБ с 15 до 21–25 членов. Предполагается и

увеличение постоянных членов. США давали понять о своем согласии на включение в их число Японии и Германии, а Россия – помимо этих стран, Индии. Разрабатываются различные варианты представительства (постоянного или на ротационной основе) крупнейших региональных государств и возможности наделения новых постоянных членов СБ правом вето. Напротив, Канада выступает за упразднение института вето. Вопрос о реформировании СБ стоит на повестке дня ГА ООН и самого Совета.

Исходя из выше изложенного, можно **прийти к следующему выводу**. Сохранение скептического отношения к ООН и международному праву в известной мере объясняется фактом завышенных ожиданий со стороны мировой общественности относительно того, что окончание холодной войны должно стать началом эры безопасности и бесконфликтного развития международных отношений. Подобные надежды не оправдались. Но это отнюдь не значит, что не было существенного продвижения по пути повышения эффективности ООН и норм международного права по сравнению с временами холодной войны. Дальнейшее положение дел в данной области зависит от того, каким образом международное право и система ООН будут адаптироваться к реалиям, возможностям и угрозам, характерным для нового этапа мирового взаимодействия. Для иллюстрации данного тезиса следует рассмотреть ряд ключевых вопросов современного международного права.

Регулирование международной безопасности. На всем протяжении функционирования Вестфальской системы международных отношений *суверенитет* традиционно рассматривался в качестве главной политико-правовой предпосылки взаимодействия государств. Считалось, что действие международного права заканчивалось на границах суверенного государства, в пределах которых все отношения подчинялись исключительно его внутренней юрисдикции. Суверенитет предполагал невмешательство во внутренние дела государства без его согласия. Например, в конституции Франции 1793 г. категорически утверждалось, что французский народ «не вмешивается в управление другими нациями; он не потерпит, чтобы другие нации вмешивались его собственное». Доктрина невмешательства нашла свое выражение в Уставе ООН: «Настоящий Устав ни в коей мере не дает Организации

Объединенных Наций права на вмешательство в дела, по существу входящие во внутреннюю компетенцию любого государства»¹.

Разумеется, абсолютный суверенитет не существовал никогда. В ряде случаев государства добровольно отказывались от исключительной юрисдикции на собственной территории (например, распространяя принцип экстерриториальности на дипломатические представительства иностранных государств). В конце прошлого столетия эта тенденция к ограничению суверенитета становится все значимее, а «проникновение» во внутренние дела государств – все более разноплановым. Сегодня добровольное обязательство большинства европейских государств выполнять любые решения Европейского суда по правам человека по искам собственных граждан – тоже наглядный пример самоограничения суверенитета. Аналогичный принцип деятельности Международного уголовного суда еще больше расширяет масштабы этой тенденции. В Документе Московского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ 1991 г. подчеркивалось, что обязательства, принятые в указанной области, «являются вопросами, представляющими непосредственный и законный интерес для всех государств-участников, и не относятся к числу исключительно внутренних дел соответствующего государства». Мировые юридические школы, ранее решительно отстаивавшие незыблемость принципов суверенитета и невмешательства во внутренние дела, сегодня признают: «Взаимозависимость государств, расширение и углубление сфер их общения, особенно на многосторонней основе, закономерно приводят к сужению и ограничению той сферы их общения, которая может считаться сферой исключительно внутренних дел государств»².

Вместе с тем «вторжение» во внутренние дела отмечается не только на межгосударственном уровне. Глобальное спутниковое радио – и телевидение, Интернет, неправительственные организации зачастую влияют на внутривнутриполитические процессы множества стран фактически

¹ *Действующее* международное право. Устав Организации Объединенных Наций: – в 3-х томах. – Т 1. – М.: Изд.- во Московского независимого международного права, 1996. [С. 7–33]. – 859 с.

² *Взаємодія міжнародного права з внутрішнім правом України* / за ред. В.Н. Денисова. – К.: Юстініан, 2006. – 672 с.

без их согласия. Глобализационные процессы¹ превращают границы в более прозрачные и преодолимые. Очевидно, что понятие суверенитета в наши дни приобретает новое содержание. Основная дискуссия идет между теми, кто говорит о «сокращении» суверенитета, и теми, кто предпочитает вести речь об его «изменении», о *формировании «пост-Вестфальского суверенитета»*.

Особое значение новое соотношение норм суверенитета и вмешательства получает при сопряжении его с другим ключевым принципом международного права – *неприменения силы*. До XX в. международное право считало обращение к войне суверенным правом любого государства, которое могло себе это позволить. В 1927 г. Ассамблея Лиги Наций приняла Декларацию о запрещении агрессивных войн. В 1928 г. был подписан многосторонний Договор об отказе от войны в качестве орудия национальной политики (Пакт Бриана – Келлога, или Парижский пакт). Позже эта норма была подтверждена Нюрнбергским трибуналом, объявившим войну «тягчайшим международным преступлением», и закреплена в Уставе ООН.

Статья 2 (4) Устава ООН гласит: «Все члены Организации Объединенных Наций воздерживаются в их международных отношениях от угрозы силой или ее применения как против территориальной неприкосновенности или политической независимости любого государства, так и каким-либо другим образом, несовместимым с целями Объединенных Наций». Вместе с тем Устав предусматривал поддержание или восстановление международного мира и безопасности в индивидуальном или коллективном порядке, т. е. допускал в определенных случаях вмешательство, включая использование силы. Статья 51 закрепляла право каждого государства на самооборону. А глава VII (ст. 39—42) содержала нормы и процедуры по коллективному принуждению к миру по решению большинства членов СБ (сегодня 9 из 15) при условии совпадения голосов всех постоянных членов – Великобритании, Китая, Франции, Соединенных Штатов Америки и Советского Союза (после 1991 г. – Российской Федерации), если ни один из них не воспользуется правом вето. При этом статья 39 конкретно очерчивала круг эвентуальных ситуаций, при

¹ *Панарин А.С.* Стратегическая нестабильность в XXI веке / А.С. Панарин. – М.: Алгоритм, 2003. – 560 с.

которых мог быть задействован механизм главы VII – «угроза миру, нарушение мира или акт агрессии».

Холодная война, конфронтация между постоянными членами СБ ООН на многие годы блокировали предусмотренный главой VII механизм коллективного поддержания мира и безопасности. С 1946 по 1990 г. СБ только дважды удалось принять решения, констатирующие факт «нарушения мира». Первый раз – против КНДР в 1950 г. (резолюция № 82), что объясняется случайностью, поскольку представитель СССР в СБ бойкотировал заседание в момент принятия этого решения. Вторично единогласия постоянных членов СБ для признания факта «нарушения мира» удалось добиться лишь в 1982 г. в связи с захватом Аргентиной Фолклендских островов (резолюция № 502).

За этот же период действия лишь двух государств были признаны «агрессивными» (Израиля и ЮАР), а в семи случаях СБ ООН удавалось договориться о квалификации ситуаций как представляющих «угрозу миру» (последний раз – в 1985 г.). Но после войны в Корее ни по одной из указанных ситуаций не было достигнуто согласие об использовании военной силы под флагом ООН для пресечения «угроз миру, нарушений мира или актов агрессии». За 45 лет СБ только дважды соглашался ввести невоенные санкции – экономическую блокаду Южной Родезии (1966–1979) и эмбарго на поставки оружия в Южную Африку (1977–1994).

В практике ООН времен холодной войны был употреблен лишь паллиатив (*мера, не обеспечивающая полного решения какой-либо задачи; полумера*) коллективных мер по обеспечению международного мира и безопасности – механизм «поддержания мира». В 1956 г. в связи с конфликтом на Ближнем Востоке ГА ООН заложила прецедент, *задействовав* резолюцию «Единство в пользу мира», учреждавшую «чрезвычайные силы ООН», и предоставила Генеральному секретарю полномочия по их использованию. Но принципы применения чрезвычайных сил ООН по «поддержанию мира» качественно отличаются от процедур «принуждения к миру», предусмотренных главой VII. «Голубые каски» использовались впоследствии СБ как силы разъединения конфликтующих сторон после заключения перемирия или с их согласия (например, на Ближнем Востоке, на Кипре). Как правило, такие контингенты могли применять оружие только в качестве средства собственной защиты.

Если иметь в виду, что за период с 1945 по 1990 гг. были развязаны около 80 войн между государствами, а общее количество вооруженных конфликтов (с учетом внутренних) составило около 300, то придется признать, что механизм коллективного обеспечения международного мира и безопасности ООН в годы холодной войны был по существу парализован.

Перспектива возрождения консенсуса между постоянными членами СБ ООН открылась в результате окончания холодной войны, а впервые была реализована в связи с агрессией Ирака против Кувейта в ноябре 1990 г. СБ принял резолюцию № 678, которая уполномочила государства-члены ООН применить «все необходимые меры» для освобождения Кувейта. СССР и западные постоянные члены СБ поддержали резолюцию, КНР воздержалась. В январе 1991 г. действовавшая под эгидой ООН и возглавленная США коалиция, в которую вошли вооруженные силы 29 государств, начала операцию «Буря в пустыне».

Были результативными и коллективные действия ООН по принуждению к миру, завершившиеся в декабре 1995 г. подписанием в Париже соглашения о мирном урегулировании в Боснии и о размещении сил ООН по претворению этого соглашения в жизнь (ИФОР) в соответствии с резолюцией Совета Безопасности 1035. Таким образом, было достигнуто прекращение самого кровопролитного конфликта в истории Европы после окончания Второй мировой войны и заложены основы для будущего мирного развития Боснии и Герцеговины.

Надо заметить, что сама ООН не располагает вооруженными силами, а Военно-штабной комитет, предусмотренный статьями 43 и 47 Устава, так и не начал функционировать. Поэтому ООН *вынуждена делегировать* право применения вооруженной силы государствам-участникам. Такое положение, когда одни члены ООН берут на себя тяжесть практического исполнения решений СБ по силовому вмешательству, а другие ограничиваются одобрением или запрещением подобных действий, таит в себе существенный *конфликтный потенциал*. Налицо разрыв между правами и ответственностью членов ООН, особенно входящих в СБ, прежде всего его постоянных членов.

В разделе о проблемах вооруженного вмешательства следует обратить внимание еще на одно важнейшее обстоятельство, значимо влияющее на современную мировую политику.

В последнее время в сфере обеспечения международной безопасности, а также безопасности человека, государства и мирового сообщества в целом появляются новые вызовы, один из которых – угроза со стороны *международного терроризма*. Надо признать, что в нынешнем виде международно-правовое обеспечение борьбы с этим вызовом по своей проработанности далеко не соответствует масштабу и актуальности этой угрозы. По сей день не выработано общеприемлемое определение терроризма¹. Важно и то, что в данном случае речь идет о борьбе государств с транснациональным негосударственным субъектом, в то время как основным предметом международного публичного права остается регулирование межгосударственных отношений. Особенности угрозы терроризма объективно ставят задачу превентивных международных действий по пресечению актов терроризма до их реализации, причем *на территории* тех государств, которые не могут или не хотят уничтожить базы боевиков. Действующее сегодня классическое международное право концентрирует внимание на отражении уже произошедшей агрессии, а не на силовых мерах по ее предупреждению. Но специфика эффективной борьбы с международным терроризмом ныне требует нанесения превентивных ударов по базам террористов, не дожидаясь совершения ими запланированных акций, на территории других государств – в определенных случаях, видимо, без согласия последних. Данный тезис рельефно прописан в ряде последних документов по вопросам национальной безопасности американской администрации. Аналогичные предупреждения содержались и в заявлениях российского руководства (например, о возможности пресечения террористической угрозы, исходящей из района Панкиского ущелья Грузии и других источников).

Отсюда вытекает потребность *корректировки* норм международного поведения с тем, чтобы учесть новый характер угроз глобальной безопасности. Но одновременно возникает опасность того, что некоторые государства способны использовать право на превентивные удары без достаточных на то оснований или для достижения задач, не имеющих отношения к борьбе с терроризмом.

¹ *Антипенко В.Ф.* Механизм международно-правового регулирования борьбы с терроризмом: Автореферат дис....докт. юрид. наук. – М., 2004. – 59 с., см: *Антипенко В.Ф.* Борьба с терроризмом. Азербайджан и Украина объединяют усилия. Бакинский рабочий. 2010, 23 апреля.

Права человека и народов. После окончания холодной войны особую актуальность приобретает *уважение прав человека*¹. Несмотря на провозглашение этого принципа в Уставе ООН, его развитие во Всеобщей декларации прав человека и многочисленных последующих международных документах, длительное время осуществление прав человека на практике оставалось в сфере внутренней компетенции государств.

Можно утверждать, что в большинстве случаев вмешательства, санкционированных СБ ООН с 1990 г., присутствовали соображения гуманитарного характера.

Эти прецеденты давали определенное основание сторонникам концепции *гуманитарного вмешательства* утверждать, что в нынешних условиях вооруженное вторжение допустимо не только в случае «угрозы миру, нарушения мира или акта агрессии» в межгосударственных отношениях, как первоначально было зафиксировано в Уставе ООН, но и при возникновении «гуманитарной катастрофы» внутри государств. Большинство приверженцев подобного подхода считали: механизм вмешательства по гуманитарным причинам должен быть таким же, какой предусмотрен главой VII Устава ООН *для случаев вмешательства* в ситуациях «угроз миру, нарушения мира или актов агрессии».

До сих пор официальные лица ряда западных стран обходили вопрос о том, каким они видят будущее *правового режима* вмешательства.

Очевидно, что в нынешних условиях невозможно выработать конкретный, универсальный, приемлемый для всех свод норм, определяющий законность «гуманитарного вмешательства». Надо сказать, что подобный свод норм в значительной части отсутствует и при решении проблем правомерности вмешательства для поддержания международной безопасности.

Императив развития международного права для учета новых реальностей ощущается по сути дела во всех его сферах. В качестве иллюстрации можно привести пример изменения порядка приоритетов и содержания принципа *самоопределения народов*. Принятие его в качестве одного из основных критериев международного права датируется Версальской мирной конференцией. В межвоенный период он стал во многом определяющим для формирования значительного числа новых государств и в целом современной политической карты

¹ Əliyev Ə. İnsan hüquqlarının Beynəlxalq-hüquqi müdafiəsi. – B., 2009. – 490 s.

Европы. В Уставе ООН принцип самоопределения народов упоминается, но он оставался как бы во втором ряду по сравнению с принципами первостепенной на тот момент важности, т. е. теми, что были призваны обеспечить главную задачу ООН по сохранению международного мира и безопасности.

Выдвижение принципа самоопределения народов на авансцену международного права приходится на начало 1960-х гг. на гребне «волны» национально-освободительного движения против колониализма. Декларация о предоставлении независимости колониальным странам и народам (1960) провозгласила: «Все народы имеют право на самоопределение; в силу этого права они свободно устанавливают свой политический статус и осуществляют свое экономическое, социальное и культурное развитие». Несмотря на то, что в Декларации содержалось ограничительное положение о несовместимости с целями и принципами ООН любых попыток *«частично или полностью разрушить национальное единство и территориальную целостность страны»*, право на самоопределение вплоть до отделения несомненно имело приоритетное значение. Такая его позиция серьезно влияла на трактовку других основных принципов международного права.

В конце 1980-х – начале 1990-х гг. существенно изменились подходы к соотношению принципов самоопределения народов и территориальной целостности. Теперь превалирующим стало стремление покончить с дестабилизирующим эффектом, обусловленным этническими и национальными проблемами. Одновременно сформировалась доктрина, согласно которой обоснованность реализации права на самоопределение регулируется главенствующим принципом соблюдения прав человека¹. Это касается всех составляющих самоопределения – выбора политической системы, отделения и автономии.

Императивы развития норм регулирования мировой политики.

В среде юристов-международников, специалистов по мировой политике и международным отношениям, действующих политиков высокого ранга идет интенсивный поиск путей развития и реформирования сферы политико-правового регулирования зарождающейся системы глобального взаимодействия. Президент Италии К. Чампи сформулировал концепцию постепенной трансформации сегодняшнего

¹ *Abdullayev Ə., Azarov A, Hüfner K, Röyter V. İnsan Hüquqları Beynəlxalq və milli müdafiə mexanizmləri. – B., 2008. – 487 c.*

международного права в «конституционное право народов», суть которого заключается в продвижении к «всемирному правовому государству» и признанию «юридической силы наднациональных решений».

Современные реальности преобразующейся системы международных отношений и мировой политики наполняют основные принципы международного права новым содержанием, открывают ранее не известные возможности, но одновременно приводят к появлению очередных вызовов и конфликтных ситуаций в сфере нормотворчества и нормоприменения. Как представляется, стратегическая задача заключается в том, чтобы сохранить «золотой запас» человечества в области международного права и параллельно наращивать его с учетом новых процессов и структур, присущих нынешнему этапу мировой политики.

Характерная черта современного состояния мировой политики – беспрецедентное расширение сектора транснационального взаимодействия, регулирование которого в большой степени находится за рамками действия международного публичного права.

Например, **режим либерализации мировой экономики** значительно шире и разнообразнее межгосударственных соглашений о снижении тарифов или о правилах защиты иностранных инвестиций. Институт Всемирной торговой организации (ВТО) – это не столько четко установленные нормы размеров таможенных пошлин, за соблюдением которых надзирает централизованный орган, сколько гибкий комплекс взаимосвязанных процедур разрешения конфликтных ситуаций в данной области. «Большая восьмерка» промышленно развитых стран, не являясь по сути или по форме классической международной организацией, с годами становится все более важным институтом, существенно влияющим на развитие ключевых процессов мировой политики.

Антиглобалистское движение¹ превращается в значимый институт, ставящий на повестку дня вопрос о необходимости регулирования

¹ *Международные отношения: теория, конфликты, движения, организация: учеб. пособие* / П.А. Цыганков, Г.А. Дробот, М.М. Лебедева [и др.]. – М.: Альфа. – М., ИНФРА – М., 2009. – С.104 – 118.

ния режима глобализации¹ для ограничения наиболее одиозных проявлений последнего. Наконец, глобальное взаимодействие создает неформальный свод этики поведения, политической корректности.

Дальнейший прогресс этого движения будет определяться тем, сумеет ли оно выйти за рамки современного варианта своего развития. Только на пути идеологического и политического оформления антиглобализм сумеет превратиться в ведущую силу, способную к развитию демократической идеи, к ведению предметного диалога с ООН, национальными правительствами, международными финансовыми институтами, транснациональными корпорациями, широкими слоями гражданского общества в целях создания справедливого и гуманного миропорядка.

Заслуга антиглобалистов в том и состоит, «что они одними из первых указали на невозможность мирового прогресса путем распространения западных институциональных форм на все человечество, поскольку такое положение объективно выгодно лишь Западу и фактически вступает в противоречие с интересами подавляющего большинства стран мирового сообщества».

Уместно завершить анализ политико-правового измерения современных международных отношений и общие подходы к международному праву выводом, о том, что в стремительно меняющемся мире система международного права также, очевидно, должна развиваться и совершенствоваться, т. е. соответствовать эти изменениям. Но эффективность международного права зависит от множества факторов, и в первую очередь, от единства понимания ценностей демократии и гуманизма. От воли государств и политиков отстаивать и продвигать эти ценности, используя признанные механизмы международного права.

¹ Термин «глобализация» впервые был использован в 1983 г. в статье американского ученого Т. Левитт, который охарактеризовал его как «феномен слияния рынков отдельных продуктов, производимых крупными многонациональными корпорациями». см: *Довженко М.В.* Специфика урегулирования современных конфликтов в меняющемся мире / *Мировая политика и международные отношения на пороге нового тысячелетия*; под ред. М.М. Лебедевой. – М.: ООО «Издательский центр научных и учебных программ», 2000.

Часть II

ДИПЛОМАТИЧЕСКОЕ ПРАВО

Глава 3. ОРГАНЫ ВНЕШНИХ СНОШЕНИЙ ГОСУДАРСТВА: ПРОШЛОЕ, НАСТОЯЩЕЕ, БУДУЩЕЕ

3.1. Понятие и виды органов общего политического управления внешними сношениями государства: исторические типы и их эволюция

Органы внешних сношений – это органы государства, посредством которых осуществляются его связи с другими государствами и иными субъектами международного права. Установив круг субъектов дипломатического права и права внешних сношений в целом, перейдем к органам, осуществляющим деятельность в этой области.

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?

Во внешних сношениях находит свое наиболее полное выражение внешняя функция государства. А всякая деятельность по осуществлению функций государства требует создания определенной системы органов, воплощающих в жизнь волю господствующей политической силы и всего народа как внутри страны, так и вне ее.

Как известно, во внешних сношениях государство выступает как целое, как *единый* (и в этом специфика международно-правового подхода к государственности) социальный организм, обладающий

в силу своего суверенитета международно-правовой субъектностью, которая, как и сам суверенитет, не может расщепляться на составные части в виде правосубъектности на международной арене отдельных органов государства, действующих на его территории общественных организаций, вообще юридических и физических лиц.

Другое дело, что государство как *единственный* (в пределах данного социального организма) субъект международного права может действовать в международном общении *через* своих *представителей*, уполномоченных выступать по вопросам, отнесенным к их компетенции. И такими уполномоченными могут быть различные звенья политической организации общества, в том числе, и прежде всего, специально созданные для этой цели органы внешних сношений.

В механизме осуществления функций государства органы внешних сношений занимают своеобразное положение. Их деятельность (в отличие от других государственных органов) протекает не только на территории данного государства, но и за его пределами. В любом случае – независимо даже от местонахождения этих органов – их деятельность всегда связана с установлением и поддержанием официальных отношений между государствами, с осуществлением дипломатическими средствами внешнеполитического курса страны. Отсюда и особенности в правовой организации этих органов, преобладающей роли в ней норм международного права, его общепризнанных принципов.

Органы внешних сношений выступают в качестве представителей суверенной власти государства за рубежом, и все акты этих органов, предпринимаемые в пределах их компетенции, обязывают представляемое ими государство и налагают на него ответственность по международному праву.

Еще одной особенностью органов внешних сношений является то, что их образование, определение компетенции, структуры и видов – прерогатива высших органов государственной власти и управления. Никакая иная, в частности местная, власть не вправе осуществлять внешние сношения с иностранными государствами. В этом еще раз проявляется отмеченное выше качество единственности субъекта международного права на данной государственно-организованной территории.

Имея в виду все отмеченные моменты, можно дать следующее определение: государственные **органы внешних сношений** – это действующие на территории страны и за ее пределами специальные органы, представляющие государства в их официальных отношениях с другими государствами и иными субъектами международного права и обеспечивающие выполнение их внешнеполитических целей мирными, предусмотренными международным правом средствами, с целью защиты прав и законных интересов данного государства, а также его организаций и граждан, находящихся за рубежом.

Следует подчеркнуть, что, если внешние сношения существовали еще на самых ранних стадиях развития государственности и поддерживались долгое время лишь с помощью временных, эпизодически направляемых посольств в рамках так называемой дипломатии *ad hoc* (специальные миссии), то постоянный аппарат внешних сношений сложился во всех государствах в гораздо более позднее время – на исходе средних веков и на заре нового времени (XVI—XVIII вв.) – как следствие развития торговли, расширения международных связей и создания централизованных государств. Потребности зарождавшейся в недрах феодализма индустриальной экономики требовали постоянного и надежного канала связей между государствами, что и привело к созданию специальных внешнеполитических ведомств внутри страны¹ и учреждению постоянных дипломатических представительств государств за рубежом². С указанного времени (процесс этот протекал отнюдь не гладко и кое-где затянулся даже до XVIII в.) дипломатия превращается в профессию, повседневное обычное занятие определенной категории государственных служащих, входящих отныне в особое ведомство иностранных дел.

¹ Отметим, что одним из первых специальное внешнеполитическое ведомство было создано в России царем Иваном IV еще в 1549 г. Это был Посольский приказ во главе с дьяком Иваном Висковатым. (см: *Самойленко В.В.* Дипломатическая служба: учеб. пособие. – М.: Норма: Инфра – М, 2010. – С.28).

² Впервые в истории постоянное посольство было учреждено в 1450 г., когда герцог миланский Франческо Сфорца направил своего постоянного посла к правителю Флоренции Козимо Медичи (см.: *Левин Д. Б.* Дипломатический иммунитет. – М.; Д.: Изд-во АН СССР, 1949. – С. 40.)

Поскольку все органы внешних сношений являются так или иначе представителями государства в международном общении (в том числе и такой орган, как глава государства), то и действуют они от имени государства в целом на основании соответствующих правомочий. Однако эти правомочия имеют неодинаковую природу. В одних случаях они основываются непосредственно на конституционных нормах данного государства, т. е. носят первичный характер, в других – являются результатом делегирования конституционных полномочий и поэтому должны быть подтверждены на международной арене путем выдачи и предъявления особых актов и документов (обычно это верительные грамоты и полномочия). Кроме того, правомочия органов внешних сношений могут быть как общего (постоянного), так и специального (временного) характера. И наконец, органы внешних сношений, уже независимо от характера правомочий, обычно различаются по месту своего нахождения – внутри страны или за рубежом.

В зависимости от всех этих моментов и строится сложная и многоступенчатая система органов внешних сношений государств.

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; другие – на основе иных нормативных актов государства, текущего законодательства, указов, правительственных постановлений или внутриведомственных распоряжений.

Взаимоотношения таких специализированных государственных органов внешних сношений с аналогичными или подобными органами других государств обычно регламентируются специаль-

ными 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.

Так, внутригосударственные органы внешних сношений подразделяются обычно, в зависимости от способа их формирования и характера полномочий, на *конституционные и специализированные*. Первые образуются каждым государством автономно, независимо от наличия или отсутствия у данного государства международных договоров и соглашений, влекущих за собой участие государства в тех или иных видах международных отношений. Существование этого вида органов прямо предусматривается конституцией данного государства, которая непосредственно определяет и объем их полномочий (отсюда и название – конституционные органы внешних сношений).

Создание вторых специализированных органов внешних сношений оформляется также актами внутреннего права, однако само

появление этих органов зависит, в значительной мере, от существования соответствующих международных договоров и соглашений (конвенций), в силу которых данное государство, будучи их участником, осуществляет внешние сношения в какой-либо специальной области. Такая «привязка» к имеющимся у данного государства международным обязательствам по соответствующим договорам и соглашениям дает основания некоторым авторам называть эти органы «конвенционными»¹. Однако в литературе справедливо отмечается, что это название вряд ли подходит для обозначения данного вида органов внешних сношений². Действительно, в самом определении таких органов, как, например, отделы внешних сношений различных министерств и ведомств, в качестве «внутригосударственных конвенционных» заложено известное противоречие. Название «специализированные» органы внешних сношений, предложенное, в частности, В. А. Зориным, значительно точнее отражает природу этих органов.

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 государствах эти органы внешних сношений являются высшими в области внешних сношений лишь формально. Практически вся власть в осуществлении

¹ *Блищенко И. П.* Дипломатическое и консульское право / И. П. Блищенко, В. Н. Дурденевский. – М., 1976. – С. 131–132.

² *Зорин В. А.* Основы дипломатической службы / В. А. Зорин. – 2-е изд., испр. и доп. – М.: Международные отношения, 1977. – С. 92.

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. В государствах с монархической формой правления высшим государственным органом внешних сношений формально является монарх – король, император. 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. В так называемых конституционных монархиях власть монарха формально ограничивается

парламентом, что означает в современных условиях ограничение в пользу исполнительных, правительственных органов.

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.

Формально, однако, в конституционном порядке **парламенты** все же по-прежнему рассматриваются как высшие органы и при решении основных вопросов внешней политики и внешних сношений.

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, корпоративно-группового и персонального подбора депутатов, которые входят в соответствующие парламентские комиссии и комитеты по иностранным делам.

Тем не менее, конституционно парламенты во всех современных 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).

К полномочиям по внешним сношениям Верховной Рады Украины относятся:

- п. 5. ст. 85 определение основ внутренней и внешней политики;
- п. 8 заслушивание ежегодных и внеочередных посланий Президента Украины о внутреннем и внешнем положении Украины;

- п. 14 утверждение решений о предоставлении Украиной займов и экономической помощи иностранным государствам и международным организациям, а также о получении Украиной от иностранных государств, банков и международных финансовых организаций займов, не предусмотренных Государственным бюджетом Украины, осуществление контроля за их использованием;

- п. 32 дача в установленный законом срок согласия на обязательность международных договоров Украины и денонсация международных договоров Украины¹.

Вторым центральным органом внешних сношений государства является **глава государства** – единоличный или коллегиальный. Главой государства с республиканской формой правления является обычно президент. С точки зрения осуществления внешних сношений, повседневного представительства государства в международных отношениях и повседневного руководства всеми внешними сношениями глава государства является и 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.

Осуществляя важнейшие представительные функции государства в международных отношениях, глава государства² 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 вопросам³. Важнейшие договоры,

¹ *Нова Конституція України / Огляд, коментарі і текст Основного Закону.* – 3-є вид. – К.: Наук. думка, 1998. – 156 с.

² *Кудряченко А.* Институт президентства на Украине: реалии конституционно-правового статуса // *Государство и право*, 1998. – № 3. – С. 99–106.

³ *Гулієв А.Д.* Конституційний статус глави держави в Україні та Азербайджані: методологія порівняльного аналізу // *Україна – Азербайджан: минуле, сучасне, майбутнє: зб. наук. пр.* – К.: Денеб, 2004. – С.111 – 120.

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 в нашей стране определяется ст. 106 Конституции Украины, в соответствии с которой Президент Украины:

- обеспечивает государственную независимость, национальную безопасность и правопреемственность государства;
- обращается с посланиями к народу и с ежегодными и внеочередными посланиями к Верховной Раде Украины о внутреннем и внешнем положении Украины;
- представляет государство в международных отношениях, осуществляет руководство внешнеполитической деятельностью государства, ведет переговоры и заключает международные договоры Украины;
- принимает решения о признании иностранных государств;
- назначает и освобождает глав дипломатических представительств Украины в других государствах и при международных организациях; принимает верительные и отзывные грамоты дипломатических представителей иностранных государств;
- принимает решения о признании иностранных государств;
- назначает и освобождает глав дипломатических представительств Украины и других государствах и при международных организациях; принимает верительные и отзывные грамоты дипломатических представителей иностранных государств;
- присваивает высшие воинские звания, высшие дипломатические ранги и иные высшие специальные звания и классные чины¹.

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

¹ *Новые Конституции стран СНГ и Балтии.* – М.: «МАНУСКРИПТ» 1997. – С. 540 – 543.

присутствия главы правительства, чтобы он мог принять участие в заседаниях на основании своих полномочий как главы правительства соответственно ст. 116 Кабинет Министров Украины, согласно которой он:

- п. 1 обеспечивает государственный суверенитет и экономическую самостоятельность Украины, осуществление внутренней и внешней политики государства, исполнение Конституции и законов Украины, актов Президента Украины;
- п. 8 организует и обеспечивает осуществление внешнеэкономической деятельности Украины, таможенного дела.

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 ГА, СБ ООН 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 транспорта и связи. Это ведомство всегда осуществляло повседневную связь с границей, ибо, поскольку существует международная почтовая связь, международная телеграфная связь, радиосвязь и т. д., без установления контакта с другими государст-

вами 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.

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.

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.

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 привилегиями, 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.

Центральный аппарат ведомства иностранных дел. Министерство иностранных дел (МИД) является основным звеном, непосредственно осуществляющим внешнюю политику государства. МИД 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.

МИД 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 МИД ведет 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.

МИД 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.

Нормативным документом, регулирующим деятельность МИД Украины, является Положение «О Министерстве иностранных дел Украины», утвержденное постановлением Кабинета Министров от 12 июля 2006 г. (№ 960)¹. Согласно п. 1 этого положения, «Министерство иностранных дел Украины (МИД) как центральный орган исполнительной власти является главным (ведущим) органом в системе центральных органов исполнительной власти по обеспечению реализации государственной политики в сфере внешних сношений Украины и координации соответствующих мероприятий, в частности, направленных на достижение стратегических целей внешней политики Украины по обеспечению вхождения Украины в европейское пространство и созданию предпосылок для получения Украиной членства в Европейском Союзе (ЕС), Организации Североатлантического договора (НАТО).» Следует подчеркнуть, что согласно ст. 107 Конституции Украины, министр иностранных дел нашего государства является членом Рады национальной безопасности и обороны и непосредственно подчиняется Президенту, а Министерство иностранных дел, вместе с Министерством обороны, Министерством внутренних дел, Службой безопасности Украины входит в систему так называемых силовых министерств государства.

¹ *Постанова* Кабінету Міністрів України про затвердження положення «Про міністерство закордонних справ України» № 960 від 12 липня 2006 р., см: www.kmu.gov.ua

Зарубежные органы внешних сношений государств можно подразделить на две категории: *постоянные* и *временные* органы.

К первой группе относятся дипломатические представительства государств, аккредитованные в странах, с которыми поддерживаются дипломатические отношения (посольства и миссии), консульские учреждения, постоянные представительства и миссии постоянных наблюдателей при международных организациях. К этой же группе относятся торговые представительства.

Постоянные зарубежные органы внешних сношений по характеру своей деятельности, по функциям, которые они выполняют, могут быть дипломатическими органами, например посольства, миссии, представительства при ООН. 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 консульства близко к международно-правовому статусу дипломатических представительств, но не идентично ему.

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 не посылается, тот посол, который постоянно находится в стране пребывания, уполномочивается присутствовать на церемонии в качестве чрезвычайного посла.

В широком смысле слова к системе органов внешних сношений относятся и следующие специфические их виды: а) командиры военных кораблей и воинских частей, находящихся за границей; они не просто представляют государство флага, но в особых случаях и действуют от имени своей страны в плане официальных отношений с властями иностранного государства; б) пограничные представители (пограничные комиссары, пограничные уполномоченные), назначаемые из числа офицеров погранвойск для урегулирования пограничных инцидентов. В своей деятельности они руководствуются законодательством своей страны и ее международными договорами, осуществляют какую-то часть внешних сношений.

По своему положению все эти представители вооруженных сил стоят ближе всего к специальным миссиям. Иногда даже комиссаров всемирных или вообще международных выставок, где они представляют национальную экспозицию, причисляют к сфере внешних сношений.

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 не дипломатические органы. Такова, в общих чертах, современная система органов внешних сношений государств. Рассмотрим теперь правовые аспекты деятельности органов, входящих в сферу дипломатического права.

3.2. Внешнеполитическое ведомство как орган оперативного руководства межгосударственными сношениями

Повседневную оперативную деятельность, связанную с внешними сношениями государства, в первую очередь, конечно, осуществляет ведомство иностранных дел. Оно является важнейшим звеном общегосударственного механизма для организации на практике внешнеполитической деятельности.

Внешние сношения – важная, но не единственная сторона деятельности высших органов государственной власти и управления, которые осуществляют, как правило, только общее политическое руководство внешними сношениями государств. Оперативная деятельность в области внешних сношений проводится дипломатической службой¹ государства, ее центральным аппаратом и заграничными учреждениями, входящими в состав ведомства иностранных дел.

¹Самойленко В.В. Дипломатическая служба: учеб. пособие / В.В. Самойленко. – М.: Норма: Инфра – М., 2010. – 320 с.

Министерство иностранных дел (таково общее название высшего государственного органа в этой сфере) во всех странах мира – это особый, специально созданный для ведения внешних сношений орган, действующий под контролем правительства и представляющий собой важное звено механизма управления международной деятельностью государства. В разных странах этот орган называется по-разному. В Великобритании, например, Иностранное министерство (*Foreign office*), во Франции, Бельгии, Аргентине – Министерство внешних сношений, в Ливии – Народное бюро внешних связей, в Соединенных Штатах Америки – Государственный департамент, в Швейцарии – федеральный департамент иностранных дел и т.п.

Несмотря на расхождении в национальных названиях, министерство иностранных дел каждой страны делится, как правило, на две группы собственных органов:

- 1) центральный аппарат;
- 2) заграничные органы, которые, в свою очередь, делятся на два вида – постоянные и временные.

Ведомство иностранных дел систематически готовит информацию для правительства по вопросам внешней политики, вносит предложения и реализует решения, принятые в этой области. В подавляющем большинстве стран внешнеполитическое ведомство осуществляет систематическое наблюдение за деятельностью всех ведомств, которые в своей практической работе сталкиваются с вопросами внешней политики и внешних сношений с другими странами, предоставляет этим ведомствам всяческую помощь в выполнении задач, возложенных на них правительством. Внешнеполитическое ведомство осуществляет повседневное руководство дипломатическими представительствами за границей, как постоянными, так и временными, ведет подготовку внешнеполитических кадров, поддерживает постоянную связь со средствами массовой информации (как национальными, так и международными), обеспечивает разработку и издание архивных материалов и документов по вопросам внешней политики.

Совпадающими, типичными функциями ведомств иностранных дел являются следующие: непосредственное представительство и защита прав и интересов данного государства в международном общении; поддержание установленных по соглашению между

правительствами дипломатических и консульских отношений между соответствующими государствами; осуществление по поручению своего правительства связей и отношений, вытекающих из членства данного государства в международных организациях и участие в работе международных конференций; дача руководящих указаний, наблюдение и контроль за деятельностью всех дипломатических, консульских и иных официальных представительств данного государства за рубежом; обработка всей поступающей от заграничных представительств информации, используемой как в текущих оперативных целях, так и для выработки предложений для правительства в порядке планирования важнейших внешнеполитических мероприятий; поддержание связей и ведение переговоров с иностранными дипломатическими представительствами, аккредитованными в данной стране, а также специальными миссиями и делегациями, прибывающими для ведения переговоров и (или) заключения договоров и соглашений между заинтересованными государствами.

Эта последняя функция осуществляется, как правило, по уполномочию правительства и главы государства во исполнение их договорной компетенции. Однако давний международно-правовой обычай, а сейчас и договорные нормы международного права, признают также и за министрами иностранных дел право непосредственного и без специальных полномочий ведения переговоров и подписания международных договоров и соглашений, равно как и право на полные дипломатические привилегии и иммунитеты и защиту средствами международного права во время пребывания за рубежом. Но, обладая особыми правами, все эти лица и органы (главы государств, главы правительств и министры иностранных дел) несут и наибольшую ответственность за выработку и осуществление внешнеполитического курса своей страны; в международном общении любые действия и заявления лиц, выступающих в этом качестве по должности, рассматриваются как обязывающие государство и выражающие его официальную позицию.

Пост главы ведомства иностранных дел считается одним из ключевых в правительстве. Нередко он совмещается с постом

заместителя главы правительства (например, в ФРГ) или даже самого премьер-министра.

Становление внешнеполитической службы Украины связано с созданием самостоятельного государства и провозглашением 10 июня 1917 года I Универсала Украинской Центральной рады¹.

Восстановление суверенитета Украины и принятие 24 августа 1991 г. Акта о ее государственной независимости внесли радикальные изменения в процесс формирования и развития органов внешних сношений и дипломатической службы. Перед МИД Украины встали новые ответственные задачи, требовавшие профессиональных подходов, реформирования структуры МИД, формирования соответствующей законодательной базы.

МИД Украины в своей деятельности руководствуется Конституцией Украины, законами Украины, актами Президента Украины, Кабинета Министров Украины, международными договорами Украины, а также Положением «О Министерстве иностранных дел Украины», утвержденным Постановлением Кабинета Министров Украины от 12 июля 2006 г.

МИД Украины обобщает практику применения законодательства по вопросам, которые принадлежат к его компетенции, разрабатывает предложения, направленные на усовершенствование этого законодательства, и в установленном порядке вносит их на рассмотрение Президента Украины и Кабинета Министров Украины.

МИД Украины согласно возложенным на него задачам осуществляет в соответствии с законодательством другие функции, вытекающие из возложенных этих задач².

Что касается специальных полномочий министра иностранных дел Украины, то он, в частности:

- лично отвечает за разработку и выполнение Программы деятельности Кабинета Министров Украины в части проведения государственной политики в сфере внешних сношений Украины;

¹ Копиленко О. Л. «Сто днів» Центральної Ради / О. Л. Копиленко. – К., 1992.

² *Постанова Кабінету Міністрів України про затвердження положення «Про міністерство закордонних справ України» № 960 від 12 липня 2006 р.*, см: www.kmu.gov.ua

- осуществляет руководство МИД, его представительствами на территории Украины, Дипломатической академией, другими учреждениями и организациями, принадлежащими к сфере его управления, а также обеспечивает руководство зарубежными дипломатическими учреждениями Украины;
- входит в состав Совета национальной безопасности и обороны Украины;
- представляет МИД в отношениях с органами государственной власти Украины, органами власти иностранных государств, а также с международными организациями;
- вносит Президенту Украины предложения о назначении и освобождении глав дипломатических представительств Украины в других государствах и при международных организациях, глав государственных делегаций и о присвоении высших дипломатических рангов Украины;
- присваивает дипломатические ранги советника первого класса, советника второго класса, первого секретаря первого класса, первого секретаря второго класса, второго секретаря первого класса, второго секретаря второго класса, третьего секретаря, атташе;
- вносит Кабинету Министров Украины предложения об образовании, реорганизации и ликвидации в составе МИД правительственных органов государственного управления, назначении на должность и освобождение от должности их руководителей;
- утверждает по представлению руководителей правительственных органов государственного управления, предельную численность их работников в пределах предельной численности работников МИД, согласовывает структуру, штатное расписание и смету данных органов;
- представляет без специальных полномочий Украину во внешних сношениях, на двусторонних и многосторонних переговорах, подписывает международные договоры Украины;
- выступает с официальными заявлениями по вопросам внешней политики Украины и с инициативами международного характера;
- является распорядителем средств МИД;

- утверждает в установленном порядке штатные расписания и сметы заграничных дипломатических учреждений Украины и представительств МИД на территории Украины.

В соответствии с законодательством назначает на должность и освобождает от должности работников МИД, зарубежных дипломатических учреждений Украины, представительств МИД на территории Украины, руководителей других организаций и учреждений, принадлежащих к сфере управления МИД;

- организует работу коллегии МИД;

- представляет в установленном порядке работников, особо отличившихся в работе, к награждению государственными наградами, рассматривает вопросы о других поощрениях и применении дисциплинарных взысканий¹;

- осуществляет другие полномочия, предусмотренные законодательством.

По поручению министра иностранных дел Украины некоторые из названных выше функций могут выполняться его заместителями. В целом структура ведомства иностранных дел Украины, как и аналогичных ведомств во многих других странах, такова: министр как *глава ведомства*, исходя из принципа единоначалия, несет персональную ответственность за всю работу ведомства перед Кабинетом Министров, Верховной Радой и Президентом.

Для согласованного решения важнейших вопросов, принадлежащих к компетенции МИД Украины, а также для определения основных направлений его деятельности образовывается коллегия в составе Министра (глава коллегии), первых заместителей и заместителей Министра, руководителей правительственных органов государственного управления, других руководящих работников Министерства. В случае необходимости в состав коллегии МИД могут входить другие лица.

Персональный состав коллегии МИД утверждает Министр. Организационной формой работы коллегии является заседание. Периодич-

¹ Шевченко А. Є. Адміністративно-правове регулювання діяльності державних органів виконання покарань в Україні / А. Є. Шевченко. – Д.: ДЮО ЛДУВС ім. Е. О. Дідоренка, 2010. – 211 с.

ность проведения заседаний коллегии определяется Министром. Решения коллегии проводятся в жизнь приказами МИД.

Министр, его заместители и члены коллегии образуют собственно руководство МИД Украины. Однако в широком смысле в состав руководящего аппарата министерства входят также все (а не только члены коллегии) руководители отделов и управлений МИД.

МИД Украины имеет право:

- получать в установленном законодательством порядке от министерств, других центральных органов исполнительной власти, органов местного самоуправления, а также предприятий, учреждений и организаций, документы и материалы, в частности о деятельности, связанной с соблюдением и выполнением норм международного права, участия в работе международных организаций и их органов, а от органов статистики – статистические данные для выполнения возложенных на него задач;

- привлекать ученых, специалистов центральных, и местных органов исполнительной власти, предприятий, учреждений и организаций (по согласованию с их руководителями), для рассмотрения вопросов, принадлежащих к его компетенции, в том числе для анализа проблем выполнения международных обязательств Украины;

- образовывать в случае необходимости по согласованию с другими заинтересованными центральными органами исполнительной власти в пределах своих полномочий комиссии и экспертные группы, привлекать на договорной основе специалистов для подготовки проектов актов законодательства¹, проведения их экспертизы и предоставление консультаций;

- созывать совещания по вопросам, принадлежащим к его компетенции;

- осуществлять контроль в соответствии с законодательством в пределах своих полномочий за целевым использованием государ-

¹ Орлюк О. П. Захист прав інтелектуальної власності в Україні: проблеми законодавчого забезпечення та правозастосування / О. П. Орлюк. – К.: Лазуріт-Поліграф, 2009. – 239 с.

ственных средств, выделенных на выполнение программ, проектов, мероприятий, а также международных программ.

Что касается структурных «границ» МИД, то, согласно п. 6 постановления, «МИД осуществляет свои полномочия непосредственно и через заграничные дипломатические учреждения Украины, представительства МИД, на территории Украины, организации, и учреждения, которые принадлежат к сфере его управления».

Структура МИД Украины. В конце 80-х годов XX в. МИД УССР состояло из восьми отделов. В каждом из них работали от двух до пяти дипломатов. Если посмотреть на организационную схему министерства советских времен, то «почетное» первое место на иерархической лестнице занимал так называемый Генеральный секретариат во главе с генеральным советником – подразделение, в функции которого входили контроль над исполнением документов, их регистрация и пересылка. Кроме того, в структуре министерства фигурировали: секретариат министра, отдел международных организаций и международных экономических отношений, отдел двусторонних связей и регионального сотрудничества, договорно-правовой отдел, отдел информации и пресс-центр, отдел культурных связей и гуманитарных проблем, консульское управление, отдел кадров, протокольный отдел и финансово-хозяйственное управление.

Таким образом, за двусторонние отношения со всеми странами мира отвечали в министерстве лишь девять дипломатов.

Эти цифры, на наш взгляд, достаточно красноречиво характеризуют те сугубо формальные функции, которые возлагались на МИД УССР. Во времена Советского Союза украинская дипломатия была подобна детской железной дороге, которая, говорят, еще и поныне функционирует на одной из окраин Киева. На первый взгляд, все настоящее – и поезд, и шпалы, и рельсы, а на самом деле – только игра, подготовка к реальной жизни. До провозглашения независимости министерство было обречено существовать на периферии не только мировой, но и советской внешней политики. В сущности, его задачи нередко сводились к тому, чтобы быть одним из почтовых ящиков советской дипломатии и дополнительным голосом при голосовании в международных организациях. Все выходящее за пределы этой схемы и связанное с украинской национальной проблематикой происходило как бы на инициативном уровне, за счет собственного энтузиазма, которого, следует отметить, у нас было достаточно.

С другой стороны, не хотелось бы, чтобы создалось впечатление, будто украинская дипломатия находилась в оппозиции к «центру» в Москве. Это было совсем не так. Дипломаты старались делать особый акцент на украинской тематике в международных отношениях. При этом МИД УССР не карался со стороны Москвы – слишком высокой была внутренняя культура большинства из тех, кто руководил советской дипломатией. Хотя, конечно, они были далеки от того, чтобы поддерживать репутацию украинской дипломатии как отдельного явления в мире международных отношений.¹

Период украинизации отечественной дипломатии начался в 1990 г. и знаменовался, прежде всего, более широким применением украинского языка. К тому же его использование было, так сказать, вопросом личных предпочтений каждого сотрудника и его непосредственного руководителя. Вместе с тем, в системе МИД УССР всегда были национально сознательные люди, которые пользовались только украинским языком.

Летом 1969 г. в Сингапуре состоялось событие, неординарное для развития не только дипломатических служб стран Британского Содружества, но и для новых независимых государств, возникших вследствие распада колониальной системы. Туда съехались как дипломаты стран с развитыми дипломатическими системами, так и представители бывших колоний. Основной темой обсуждения стал поиск путей решения проблем становления министерств иностранных дел новых независимых государств. Главными проблемами начального этапа в деятельности дипломатических служб молодых государств были названы следующие:

- 1) проблема финансирования;
- 2) проблема ограниченного количества подготовленного персонала;
- 3) проблема взаимодействия между дипломатическими представительствами (как особый зарубежный государственный орган внешних сношений) и министерством;
- 4) проблема контроля;
- 5) проблема структуры;
- 6) проблема психологической готовности членов дипломатической службы к выполнению новых задач;

¹ Зленко А.М. Указ раб. / А.М. Зленко. – Х.: Фолио, 2004. – 559 с.

7) проблема материального благосостояния членов дипломатических служб.

Более 30 лет, прошедших с того времени, мало что изменили, и формулы, приведенные тогда, не утратили силу для новых независимых государств и в начале XXI ст.

Украина имела возможность убедиться в этом, когда начала строить свою дипломатию на новых основаниях. Правда, ситуация в украинской дипломатии все же выгодно отличалась от той, в которой оказались бывшие британские колонии, обретшие независимость в 60–70-е года. Украина став независимой в 1991 г., уже имела министерство иностранных дел с подготовленным персоналом (136 лиц) и довольно крепкими традициями.

На сегодняшний день Украина – непостоянный член Совета Безопасности ООН, участник свыше ста международных организаций, инициатор неформального объединения государств ГУАМ, Организации черноморского экономического сотрудничества, координатор безопасности в Юго-Восточной Европе, Приднестровье, на Кавказе. Украина, признанная стратегическим и особым партнером ЕС и НАТО, активно участвует в интеграционных процессах в Европе, в Балтийско-Черноморском пространстве.

На ноябрь 2010 г. Посольства Украины функционируют в 130 странах, Генеральные консульства, консульские агентства и консульства Украины – в 24 странах, действуют 8 постоянных представительств в Международных организациях.

Государственный департамент США, существующий с 1789 г. в качестве «нервного» центра внешних сношений США, строится по той же принципиальной схеме – руководство ведомства, территориальные и функциональные отделы и управления, а также иные специальные подразделения, обслуживающие оперативно-дипломатические звенья. В настоящее время в Госдепартаменте США существует пять оперативно-территориальных (там они называются региональными) управлений:

По делам европейским, Межамериканским, Африки, Ближнего Востока и Южной Азии, Дальнего Востока.

Функциональных управлений в Госдепартаменте тоже пять: Управление по экономическим делам, Управление по культурным связям, Управление печати, Управление по делам международных

организаций, Управление по связям с конгрессом. Возглавляются они также помощниками госсекретаря.

Среди других функциональных подразделений – Управление по международным и научно-техническим проблемам. Управление по безопасности и консульским делам и др. Важно подчеркнуть, что в составе Госдепартамента находятся (и в этом еще раз проявляется агрессивная сущность империалистической внешней политики и дипломатии) такие в общем далекие от дипломатии учреждения, как Управление по военно-политическим делам, Управление разведки и исследований.

В **Великобритании** после слияния в 1968 г. Форин оффис и Министерства по делам Содружества наций существует теперь единое внешнеполитическое ведомство – *Министерство иностранных дел и по делам Содружества*. Во главе его стоит министр, занимая второй по значению пост в составе английского кабинета. У него два заместителя, тоже из состава кабинета, официальное название которых – «государственные министры». Кроме них – еще два парламентских заместителя министра иностранных дел (не будучи членами правительства, они представляют министра на заседаниях палаты общин и палаты лордов).

Непосредственное руководство деятельностью аппарата Форин оффис возложено на постоянного заместителя министра иностранных дел. Это ключевой пост в министерстве, координирующий через заместителей и помощников деятельность британской дипломатической службы за рубежом и работу внутри ведомства. В начале 80-х годов XX в. в составе Форин оффис было 34 функциональных отдела и более 20 территориальных.

Внешнеполитическое ведомство **Франции**, существующее с 1589 г., получило в мае 1981 г. новое название – *Министерство внешних сношений*. В нем 5 территориальных и 3 функциональных департамента. В 1973 г. создан находящийся в непосредственном подчинении министра Центр анализа и прогнозирования. Генеральный секретарь министерства осуществляет общую координацию работы всех его подразделений. В числе последних: Управление по делам французов за границей, отдел разоружения, стратегических вопросов и др. Такова современная организация внешнеполитических ведомств в ведущих странах.¹

¹ *Дипломатия развивающихся государств*. – М.: Международные отношения, 1976. – С. 42–47.

В качестве примера организации внешнеполитического ведомства в других странах СНГ приведем структуру Министерства иностранных дел Российской Федерации и Азербайджанской Республики.

Основным структурным звеном МИД РФ стал департамент, являвшийся укрупненным подразделением, сформированным по территориальному или по функциональному принципу.

Совершенствование и уточнение структуры МИД России происходило на протяжении нескольких лет вплоть до 2001 г. Одним из главных нововведений было создание четырех отдельных департаментов СНГ, в ведение которых были переданы все страны СНГ, поначалу входившие наряду с другими государствами в соответствующие территориальные подразделения. Были также созданы некоторые новые департаменты, аналогов которым не было в структуре МИД СССР. Среди них: Департамент безопасности, Департамент по международному гуманитарному сотрудничеству и правам человека, Департамент по связям с субъектами Федерации, парламентом и общественно-политическими организациями, Департамент по вопросам новых вызовов и угроз.

14 марта 1995 г. Указом Президента РФ было утверждено Положение о Министерстве иностранных дел Российской Федерации, которое затем дополнялось и обновлялось в 2001, 2002, 2004 и в 2005 гг. Оно определяло основные задачи и функции Министерства, его организационную структуру.

Во главу угла внешнеполитической линии российской дипломатии поставлена приоритетность отношений России с Содружеством Независимых Государств и отдельными его членами. Другое важное нововведение – придание внешней политике России многовекторного, сбалансированного характера, отказ от узкой ориентации на развитие отношений с Соединенными Штатами Америки и Западной Европой. Был взят курс на диверсификацию (лат. *diversus*. разный + *facere* делать разнообразие, разностороннее развитие) внешней политики, активное расширение равноправных связей со всеми государствами, прежде всего с США, государствами Европы, Китаем и странами Азиатско-Тихоокеанского региона, Канадой, странами Ближнего Востока и др.

Сделан акцент на последовательном отстаивании национальных и государственных интересов России, поддержке концепции

многополярного мира, в котором Россия являлась бы одним из самостоятельных полюсов. Россия позиционировала себя как евроазиатская держава, имеющая уникальное геополитическое положение и способная стать одним из крупнейших центров экономического развития и политического влияния¹.

В систему МИД России входят: центральный аппарат; заграничные учреждения; территориальные органы; организации, подведомственные МИДу России, которые обеспечивают его деятельность на территории Российской Федерации.

В Министерстве работают три посла по особым поручениям, являющиеся специальными представителями Президента РФ, которые подчиняются непосредственно министру. Это: Специальный представитель Президента РФ по вопросам международного сотрудничества в борьбе с терроризмом и трансграничной организованной преступностью, который также курирует деятельность Департамента по вопросам новых вызовов и угроз; Специальный представитель Президента РФ по международному энергетическому сотрудничеству, которому также поручено отвечать за переговоры по вопросам статуса Каспийского моря и сотрудничества прикаспийских государств; Посол по особым поручениям – Представитель Президента РФ по вопросам культурного и гуманитарного сотрудничества, должность которого создана в 2008 г.

Коллегия Министерства иностранных дел РФ формируется в составе 23 человек. Ее председателем является министр иностранных дел РФ. В состав Коллегии по должности входят все заместители министра, генеральный директор Министерства, а также другие руководящие работники системы МИД России, в том числе директора ключевых департаментов Министерства. Состав Коллегии утверждается Президентом РФ по представлению министра. Коллегия рассматривает наиболее важные вопросы деятельности Министерства и функционирования российской дипломатии и по итогам рассмотрения вопросов принимает соответствующие решения. Эти решения принимаются большинством голосов, оформляются в форме протоколов заседаний и постановлений Коллегии и, как правило, реализуются приказами министра. В случае возникновения разногласий между председа-

¹ *Самойленко В.В.* Указ работа / В.В. Самойленко. – С. 54–87.

лем Коллегии и ее членами решение принимает председатель, но затем он докладывает о возникших разногласиях Президенту РФ.

В системе МИД РФ функционирует *институт послов по особым поручениям*. К примеру, есть послы по особым поручениям, занимающиеся вопросами борьбы с международным терроризмом и транснациональной организованной преступностью, проблемами статуса Каспийского моря, вопросами отношений России с НАТО и нераспространения оружия массового уничтожения, проблематикой Форума «Азиатско-Тихоокеанское экономическое сотрудничество» и пребыванием Черноморского флота России на территории Украины. Есть послы по особым поручениям, которые занимаются вопросами отношений со странами СНГ и участия России в Арктическом совете и Совете Баренцева моря, диалогом цивилизаций и взаимодействием с Русской Православной Церковью и другими религиозными организациями. Есть те, кому поручено ведать проблемой урегулирования Нагорно-Карабахского конфликта и делами ШОС, вопросами работы Совета глав субъектов Российской Федерации при МИД России и деятельностью к Организации Договора о коллективной безопасности (ОДКБ), обеспечением национальной безопасности России на Дальнем Востоке и т. п.

Структурной единицей Министерства иностранных дел РФ, как уже отмечалось, является **департамент**. Работа каждого из департаментов регулируется соответствующим положением, в котором определяются его основные задачи и функции.

Департаменты МИД России подразделяются на территориальные и функциональные. Территориальные департаменты – те, на которые возложена практическая работа по поддержанию и развитию двусторонних отношений России с иностранными государствами, расположенными в том или ином регионе мира, а также находящимися там региональными организациями. В настоящее время в МИД РФ имеется 17 территориальных департаментов, в число которых входят 4 европейских.

Отношениями со странами Содружества Независимых Государств занимаются также четыре департамента. *Первый департамент стран СНГ* (1ДСНГ) ведает общими вопросами деятельности Содружества. *Второй департамент стран СНГ* (2ДСНГ) отвечает за взаимоотношения с Белоруссией, Молдовой и Украиной. *Третий*

департамент стран СЯ/(ЗДСНГ) отвечает за взаимоотношения с Казахстаном, Киргизстаном, Таджикистаном, Туркменистаном и Узбекистаном. Четвертый департамент стран СНГ (4ДСНГ) отвечает за взаимоотношения с Азербайджаном, Арменией и Грузией. В 2008 г. после признания Россией суверенитета Республики Абхазия и Республики Южная Осетия отношения с этими двумя вновь образованными государствами Кавказа были также переданы в ведение 4ДСНГ, хотя эти страны и не вошли в состав СНГ¹.

Департамент внешнеполитического планирования (ДВП) анализирует общие проблемы и тенденции современных международных отношений, разрабатывает концептуальные вопросы внешней политики России, осуществляет перспективное планирование, формулирует конкретные предложения в этих сферах, а также готовит важнейшие внешнеполитические выступления министра. ДВП тесно сотрудничает с экспертным сообществом и политологическими центрами, поддерживает контакты с научной общественностью. Показательно, что именно на ДВП возложена задача подготовки и обобщения материалов для участия России, в том числе на уровне Президента РФ, в работе «Большой восьмерки» – неформального объединения ведущих и наиболее влиятельных держав мира: Великобритании, Франции, Германии, Италии, Соединенных Штатов Америки, Канады, Японии и России.

Министерство иностранных дел РФ осуществляет свою деятельность как непосредственно, так и через российские дипломатические представительства и консульские учреждения за рубежом, представительства России при международных организациях, а также через территориальные органы – представительства МИД России на территории РФ.

Восстановление суверенитета Азербайджанской Республики и принятие 18 октября 1991 г. Конституционного акта о ее государственной независимости внесли радикальные изменения в процесс формирования и развития органов внешних сношений и дипломатической службы Азербайджана².

¹ *Сугов Ю.* Кавказское непризнание. Почему никто из стран СНГ до сих пор не признает независимости Южной Осетии и Абхазии, и как долго это будет продолжаться // Вашингтон, «Деловой Казахстан». – № 41 (238), 29 октября 2010 г.

² *Əliyev Heydər.* Müstəqilliyimiz əbədidir. – Баку: Azərneşr. – 2002. – 472 s.

Серия дипломатических признаний, последовавшая после принятия Конституционного акта, вовлекла Азербайджанскую Республику в процессы активного международного сотрудничества.

Реализация Конституционного акта о государственной независимости Азербайджанской Республики, обеспечение ее участия в международных отношениях как суверенного государства требовали от дипломатического ведомства Азербайджана принятия новых, адекватных решений по формированию и дальнейшему совершенствованию органов дипломатической службы страны¹.

В июле 1992 г. Азербайджаном было принято решение о присоединении к Венской КДС 1961 года. Таким образом, был сделан основополагающий шаг на пути к всестороннему сотрудничеству с иностранными государствами на основе международно-правовых норм.

О характере деятельности азербайджанских диппредставительств за рубежом можно судить по работе посольства Азербайджанской Республики в Соединенных Штатах Америки². Вполне естественно, что основное место в отношениях двух стран занимают политические и экономические вопросы, а также карабахская проблема и связанные с ней вопросы.

Главная трудность заключалась в том, что среди определенной прослойки американского общества, вплоть до членов Конгресса США, сложилось превратное представление о позиции Азербайджана в этом конфликте. В результате, как известно, в 1992 г. конгресс принял «Акт о поддержке свободы» с поправкой 907, исключившей Азербайджан из программы помощи США бывшим советским республикам.

В целях реализации Конституционного акта «О государственной независимости Азербайджанской Республики» от 19 октября 1991 г., обеспечения равноправного участия Азербайджана в международных отношениях как суверенного государства и во исполнение соответствующего Указа президента Кабинет министров Азербайджанской Республики принял Постановление об утверждении штатного

¹Мамедов Н.И. Внешняя политика Азербайджана опирается на мудрость, дальновидность, энергичную деятельность народного лидера, президента страны Гейдара Алиева. – Х.: Форт, 2003. – 8 с.

²Пашаев Х.М. Манифест одного посла / Х. М. Пашаев. – Баку, 2009. – 356 с.

расписания представительства Азербайджанской Республики при ООН и о выделении необходимых средств на его содержание.

Дальнейшее формирование дипломатической службы Азербайджанской Республики, расширившиеся внешнеполитические связи и возросший объем деятельности Министерства иностранных дел требовали соответствующей регламентации этой деятельности. Учитывая эти обстоятельства, Указом Президента Азербайджанской Республики от 9 апреля 1992 г. было утверждено Положение «О Министерстве иностранных дел Азербайджанской Республики и штатном расписании МИД АР».

Министерство иностранных дел Азербайджана становилось органом государственного управления, осуществляющим руководство внешними сношениями Азербайджанской Республики с другими государствами и международными организациями.

К основным задачам Министерства иностранных дел Азербайджанской республики в соответствии с Положением о Министерстве иностранных дел Азербайджанской Республики, утвержденном Указом Президента Азербайджанской Республики от 29 января 2004 г., на сегодня относятся:

- подготовка и представление Президенту Азербайджанской Республики предложений по концепции и основным направлениям внешней политики Азербайджанской Республики;
- обеспечение осуществления внешней политики Азербайджанской Республики;
- подготовка и представление Президенту Азербайджанской Республики предложений об обеспечении согласованного взаимодействия государственных органов в области внешней политики;
- оказание содействия дипломатическими методами и средствами защите международного мира и безопасности;
- обеспечение дипломатическими методами и средствами суверенитета, безопасности, территориальной целостности и неприкосновенности границ Азербайджанской Республики, ее политических, экономических и других интересов;
- защита прав и интересов Азербайджанской Республики, ее граждан и юридических лиц за рубежом;
- обеспечение дипломатических и консульских связей Азербайджанской Республики с другими государствами и международными организациями;

- обеспечение государственного протокола Азербайджанской Республики;
- координирование деятельности других органов исполнительной власти в целях обеспечения осуществления единого политического курса Азербайджанской Республики в отношениях с другими государствами и международными организациями;
- координирование и дипломатическое обеспечение международных политических, экономических, научно-технических, культурных, гуманитарных отношений Азербайджанской Республики и ее отдельных государственных органов.¹

Вся деятельность ведомств иностранных дел других стран также подчинена достижению основных целей на международной арене дипломатической деятельности и является эффективным средством организации и регулирования международных отношений. Она представляет собой большую убеждающую и преобразующую силу в борьбе за утверждение демократических и прогрессивных принципов взаимоотношений между государствами.

¹ *Положение* о Министерстве иностранных дел Азербайджанской Республики (утверждено Указом Президента АР от 29 января 2004 г.).

3.3. Украинская дипломатия: становление, внешнеполитические ресурсы и приоритеты современных международных отношений

Внешнеполитическая служба Украины имеет давние традиции, основанные, прежде всего, на дипломатическом опыте Киевской Руси – Украины. Вместе с тем, истоки украинской дипломатии значительно глубже. Ее корни следует искать на стыке византийской и римской традиций, лежащих в основе всех современных европейских государств.

Древнеукраинское государство поддерживало активные отношения с Византией, Святым Престолом, Германской империей, Польшей, Венгрией, Францией, скандинавскими государствами¹.

Первым документом, который удостоверяет это, был договор, заключенный в 840 г. с Византией. По мнению исследователя этого вопроса проф. А. Сахарова, после похода на Константинополь в 860 г. состоялось дипломатическое признание Руси².

Следующим шагом на пути становления дипломатических отношений нужно считать³ подписание в 873 г. между императором Василием I и древнерусским князем Аскольдом договора об условиях торговли между Русью и Византией. Не менее важным для этих государств был договор 907 г. Согласно условиям договора были закреплены вопросы относительно поведения русских посольских и торговых миссий на территории Византии. Он предусматривал ряд льгот и привилегий русским купцам, отвечал всем дипломатическим канонам того времени и был определяющим для урегулирования международных отношений между ними.

Наибольшего развития дипломатические отношения древнерусского государства достигли в период правления Владимира Великого и Ярослава Мудрого⁴. Когда последний завершал правление, на востоке Европы сформировалось большое славянское государство,

¹ Ярмаши О.Н. Історія державності України : експерим. підруч. / О.Н. Ярмаши, В.А. Греченко, О.А. Гавриленко. – Х.: Одісей, 2004. – 606 с.

² Сахаров А. Дипломатия Древней Руси: IX – первая половина X вв. / А. Сахаров. – М., 1980.

³ Веденев Д. Юність Української дипломатії. Становлення зовнішньополітичної служби України в 1917–1923 роках / Д.Веденев, Д.Будков. – К.: Вид-во «КІ.С», 2006.

⁴ Толочко П. Ярослав Мудрий / П. Толочко. – К., 2003.

протянувшееся своими границами от Кавказа до Финского залива и от Средней Волги к Карпатам. Он активно использовал распространенный во времена средневековья метод осуществления дипломатии – заключение династических браков. Киевская Русь стала желательным субъектом внешней политики многих стран, власти которых вынуждены были признать ее могущество.

После распада Киевской Руси ее земли, вследствие феодальной раздробленности, попали преимущественно под власть Великого князя Литовского, а со временем – Польши. Безусловно, говорить об украинской дипломатии в этот исторический период не приходилось, поскольку не было реального субъекта, который бы выражал волю народа этих земель. Хотя углубление конфликтов на украинских землях в значительной мере обусловило появление казачества.

Важный вклад в укрепление международных позиций Украины того времени был осуществлен многими государственными деятелями, среди которых следует вспомнить весомые достижения Владимира Мономаха (1053 – 1125), князя Романа Мстиславовича (ок.1152 – 1205), Короля Даниила Галицкого (1201 – 1264).

Дипломатия Галицко-Волынского княжества, благодаря его географическому расположению, была, прежде всего, направлена на Запад. Довольно активными были дипломатические отношения с Венгрией, Польшей, Римом.

Необходимо указать, что дипломатия галицких и волынских князей XIII ст. была намного интенсивнее и многограннее, чем других русских князей. Она испытывала много взлетов и падений – от целенаправленной дипломатии Романа Мстиславовича и его сына Даниила к хаотичной и, в определенной мере, ограниченной политике Льва Даниловича. Однако, несмотря на это, дипломатия Галицко-Волынской Руси всегда была важным фактором политической жизни Европы того времени.

После упадка и распада Древнеукраинского государства, реальный прогресс украинской дипломатии стал особенно заметным в Казацкую пору.

Начав свое формирование в первой половине XVI ст., украинское казачество постепенно превращается в носителя национальной государственности.

В начале XVII ст. Войско Запорожское становится субъектом международных отношений, влиятельным военно-политическим фактором в Восточной и Юго-Восточной Европе. В 1594 г. казачество заключило договор с представителями христианского союза государств «Священной лигой» об общей борьбе против Османской империи. Сечь впервые за свою историю становится полноправным участником международной коалиции.

Официальными представителями Запорожской Сечи выступали кошевой атаман, а позднее – гетман. Последний вступал в дипломатические отношения с соседними государствами. Именно ему вручали королевские универсалы, царские указы, гетманские ордера. Обязанности министра иностранных дел полагались на военного (генерального) писаря. Он осуществлял дипломатическую переписку, принимал на хранение универсалы, указы, письма. Запорожская Сечь проводила свою внешнюю политику как самостоятельное и независимое государство. Многие монархи вынуждены были считаться с этим явлением в Европе¹.

Особенно активными были дипломатические отношения Украины во время освободительной войны 1648 – 1657 гг. Переяславская Рада была одним из очередных политических союзов Украинского государства, вызванных необходимостью борьбы против Речи Посполитой. Важнейшей частью российско-украинского договора 1654 г. являются «Мартовские статьи», ставшие результатом договоренностей между украинской делегацией и русским правительством в марте-апреле 1654 г. В последнем варианте этого документа, состоящего из 23 статей, согласие было достигнуто по 16, а по остальным каждая сторона осталась на своих позициях, планируя решить эти проблемы со временем.

Характерной особенностью украинской дипломатии середины XVII в. было формирование представительных посольств для создания содержания важнейших международных договоров, касающихся статуса государства или их ратификации. Такие посольства составлялись, главным образом, из старшины и казаков

¹ *Сергійчук В.* Іменем Війська Запорозького. Українське козацтво в міжнародних відносинах XVI–XVII ст. / В. Сергійчук. – К.: Україна, 1991.

от каждого полка. Иногда они насчитывали до 400 лиц¹. Содержание договоров не разглашалось, оставаясь известным лишь ограниченному кругу лиц (гетману, генеральным старшинам и полковникам).

В течение XVII–XVIII вв. украинская дипломатия прошла сложный путь развития, совпавшего с формированием основных элементов украинской государственности, которая возникла в результате Национально-освободительной войны.

С приходом гетмана Богдана Хмельницкого, который «свободно разговаривал на польском, русском, турецком языках и латыни, имел тонкий и проникновенный ум, был терпеливый и хитрый» (Проспер Мериме), а главное в связи с его военными победами, международные контакты казачества существенно активизируются и расширяются.

В своей резиденции в Переяславе Б.Хмельницкий принимал посланцев европейских государств, трансильванского князя Георгия Ракоци, послов султана и московского царя. Он вел переговоры с польскими представителями, наладил и развил отношения со Швецией.

Попытки русского царя ограничить международные отношения Украины с Польшей и Турцией привели к тому, что Богдан Хмельницкий, пренебрегая ст. 5 договора, проводил независимую внешнюю политику. Выступая как глава государства, он не только осуществлял активное и пассивное право дипломатических отношений с другими государствами, но и заключал международные договоры, которые закрепляли соответствующие права и обязанности, не сообщая об этом царю. В начале 1657 г. в Чигирине были аккредитованы послы Швеции, Венгрии, Молдовы, Турции, Польши, Волочины, удостоверяющие активную дипломатическую деятельность Украины.

Вопреки всем неудачам, украинской дипломатии удалось обеспечить реализацию главного направления деятельности Богдана Хмельницкого на создание независимого Украинского государства. Однако усилий гетмана, в том числе и дипломати-

¹Нарис історії дипломатії України / за ред. В. А. Смоля. – К.: Альтернативи, 2001. – С.128.

ческих, оказалось мало, чтобы обеспечить Украине независимость.

После Б.Хмельницкого наибольший вклад в становление и развитие украинской дипломатии сделали гетманы Иван Выговский, Иван Мазепа и Пылып Орлик.

События, развернувшиеся в конце XVIII ст. в Франции, дали новый толчок международной жизни и политической самоорганизации народов, не имевших государственности. Они ликвидировали власть монарха и старой аристократии и распространили понятие нации на другие общественные слои. Источником суверенных прав наций стал народ.

Все это послужило примером для новых национально-освободительных движений, распространявшихся в начале XIX ст. по всей Европе.

В период «Весны народов» украинский народ получил неоценимый опыт политического самоопределения и поиска союзников для своего будущего создания государства.

Начало XX ст. ознаменовало особое обострение разногласий между многими «цивилизованными государствами» мира. Украина оказалась в центре главных событий, связанных с Первой мировой войной, поскольку она занимала удобное геополитическое положение и имела значительный военно-экономический потенциал и человеческие ресурсы. В дипломатическом отношении, по крайней мере, трех государств – Германии, Австро-Венгрии и России – ей отводилось одно из видных мест.

1917 г. принес Украине большие надежды на третью историческую попытку установления собственной государственности, суверенности и независимости¹. Но, к сожалению, в первые месяцы существования Украинской Народной Республики ее руководство не считало Украину самостоятельным субъектом международных отношений, а рассматривало как автономию России.

Процесс формирования органов законодательной и исполнительной ветвей власти нашел свое оформление в провозглашенном 16 июля 1917 г. Центральной Радой Втором универсале, в котором речь шла об образовании Генерального Секретариата – исполни-

¹ *Мако́та М.* Українська дипломатія у XX столітті / М. Мако́та, С. Трохимчик. – Львів, 1998.

тельного органа власти. С первого дня существования **Генерального секретариата** в его составе возникает Генеральный секретариат по национальным делам, ставший прообразом первого внешнеполитического ведомства Украины в XX ст.

22 декабря 1917 г. Глава Генерального Секретариата Украинской Народной Республики, провозглашенной III Универсалом Центральной Рады, Владимир Винниченко и Генеральный секретарь по межнациональным делам Александр Шульгин подписали «Законопроект о создании Генерального секретариата международных дел», который в этот же день был одобрен на заседании Правительства УНР¹.

Этим документом определились обязанности Генерального секретариата международных дел, а именно: «осуществление международных отношений государства, охрана интересов украинских граждан вне границ УНР, временно – общее устройство национальных недоразумений в пределах УНР».

Важный импульс дальнейшему развитию украинской внешнеполитической службы предоставил обнародованный 12 января 1918 года IV Универсал Центрального Совета, в котором УНР получает статус суверенного государства, провозглашенного «самостоятельным, ни от кого не зависимым, свободным, суверенным государством Украинского Народа».

А уже с 1 января 1918 г. делегация Центрального Совета принимает участие в мирных переговорах в Брест-Литовске, где 27 января 1918 г. был подписан первый мирный договор в Первой мировой войне. По Брест-Литовскому соглашению от 9 февраля 1918 г. Германия, Австро-Венгрия, Болгария и Турция признали независимость УНР. Тем не менее, полноценным субъектом международного права Украине так и не удалось стать, поскольку она оказалась в состоянии оккупации Германией и ее союзниками.

Тогда же начинается активная работа над созданием сети дипломатическо-консульских учреждений, деятельность которых регулировалась государственными законами и нормативными документами Генерального секретариата международных дел (со временем – Министерства иностранных дел); формированием соответствующей правовой базы дипломатической деятельности (весной 1918 г. сотруд-

¹ *Копиленко О.Л. «Сто днів» Центральної Ради / О.Л. Копиленко. – К., 1992.*

никами украинского МИД был подготовлен проект закона «О заграничных учреждениях УНР»); подготовкой дипломатических кадров. За время деятельности Центральной Рады начинается налаживание контактов с государствами мира. В частности, в декабре 1917 года украинское правительство установило отношения со странами Антанты, принимая представителей Франции («Генеральный комиссар Франции при правительстве Украины») и Великобритании («Представитель Великобритании»).

С приходом к власти 28 апреля 1918 г. Гетмана Украинского Государства Павла Скоропадского украинское правительство продолжило развитие национальной внешнеполитической службы. Было определено три основных направления внешней политики Украинского Государства: «установление дружеских отношений со странами Четвертного Союза; решение спорных территориальных проблем с соседними государствами; установление дипломатического отношения с нейтральными государствами»¹.

В период Гетманского правительства украинская дипломатия усиливает свою деятельность, расширился круг стран, с которыми были установлены дипломатические отношения. В частности, Украина старалась наладить контакты с нейтральными государствами, проводя переговоры с Голландией, Данией, Италией, Ираном, Испанией, Швейцарией, Швецией. Украинские дипломатические миссии начали работу в Румынии, Финляндии, Швейцарии, Швеции (до 12 государств), Украина открыла за границей 50 консульств разного класса, а также приняла свыше двадцати полномочных представителей зарубежных стран (Австро-Венгрии, Болгарии, Грузии, Германии, Турции, Польши, Румынии, Финляндии и др.). Для ускорения этого процесса весной 1918 г. начали действовать 10-недельные курсы консульских работников для лиц с высшим юридическим и экономическим образованием.

В дальнейшем, по причине ухудшения для Украины международной ситуации, ее дипломатическая деятельность ослабляется и нередко приносит отрицательные результаты. С Польшей, согласившейся признать независимость УНР, пришлось заключать сделку от 21 апреля 1920 г., лишившую наше государство западно-украинских земель (Галичины и Волыни). Неудачным, в частности,

¹ *Табачник Д.В.* Історія української дипломатії: навч. посіб. / Д.В. Табачник. – К.: Либідь; Х.: Фоліо, 2009. – 888 с.

оказалось ходатайство правительства УНР о принятии Украины в Лигу Наций – последняя отклонила его 17 декабря 1920 г.

Правительство Украинского Государства также сформировало отдельную делегацию для мирных переговоров с Россией. Переговоры с русской делегацией происходили в Киеве с мая по октябрь 1918 г. Делегация РСФСР, возглавляемая Христианом Раковским и Дмитрием Мануильским, выполняла одновременно функции временного дипломатического представительства в Украинском Государстве.

Весомый вклад в развитие украинской внешнеполитической службы осуществил Министр иностранных дел Дмитрий Дорошенко¹, который стал преемником Николая Василенко. Именно Д.Дорошенко добился важных дипломатических результатов, создал эффективную структуру украинского МИД и развил законодательную базу внешнеполитической деятельности. В июне 1918 года был принят «Закон о посольствах и миссиях Украинского Государства», в июле этого же года – «Закон об украинской консульской службе». За период Гетманского правительства начали деятельность первые отечественные Консульские курсы – учебное заведение, призванное обеспечить государство дипломатическими и консульскими специалистами.

С созданием Второго республиканского правительства (**Директории**), сформированного в трудный 1918 г., дипломатические контакты предыдущих украинских правительств были в значительной мере сохранены, а некоторые расширены. В частности, Директория, первым Министром иностранных дел которой стал Владимир Чеховский, направила своих дипломатических представителей в Бельгию, Великобританию, Грецию, Италию, США, открыла посольства в Эстонии, Латвии, Чехословакии, Венгрии. Украинское государство было представлено в Ватикане. Делегация УНР приняла участие в Парижской мирной конференции, одновременно выполняя функции временного дипломатического представителя Украины во Франции.

¹ *Табачник Д.В.* Історія Української дипломатії в особах: підруч. / Д.В. Табачник. – К., 2004., см: *Дорошенко Д.* Гетьман Петро Дорошенко. Огляд його життя і політичної діяльності / *Д. Дорошенко.* – Нью-Йорк, 1985.

Основная деятельность украинских дипломатических представительств и специальных делегаций УНР была направлена на то, чтобы обеспечить признание Украины и заручиться международной поддержкой в ее государственных стремлениях. Дипломатические учреждения УНР осуществляли широкую информационную и издательскую работу, а также выполняли основные консульские функции. В странах, где находились украинские плененные, было организовано их возвращение на Родину; при представительствах в Берлине, Вене и Риме существовали военно-санитарные миссии военнопленных.

Во времена Директории в практику украинской внешнеполитической службы вошло проведение съездов послов и глав дипломатических миссий¹, из которых важнейшими стали два: в Карловых Варах (1919) и Вене (1920).

Неотъемлемой страницей в истории украинской дипломатии является внешнеполитическая деятельность Западно-Украинской Народной Республики (ЗУНР).

1 ноября 1918 г. в результате вооруженного восстания к власти во Львове пришла Национальная Рада, которая 13 ноября приняла Временный Основной Закон о независимости украинских земель от бывшей Австро-Венгерской империи и образовании самостоятельного государства.

Внешнеполитическая деятельность ЗУНР главным образом сводилась к двум ключевым направлениям: Украинской Народной Республикой и отношения с государствами Антанты.

Руководствуясь общим стремлением к историческому объединению украинских земель в соборном государстве, 22 января 1919 г. представители обеих правительств публично провозгласили Акт соединения УНР и ЗУНР.

За время своей деятельности правительство ЗУНР наладило широкие дипломатические контакты, открыв собственные представительства в Австрии, Италии, Германии, Венгрии, Чехословакии, Югославии. Специальные миссии были направлены в государства, где находилось значительное количество украинской эмиграции – Канаду, США, Бразилию.

¹ *Сторчак А. І.* До питання про дипломатичні стосунки УНР доби Директорії // *Наук. віс. ДА України.* – К., 1998. – Вип. 1. – С. 72–75.

В июле 1919 г. правительство ЗУНР откомандировало отдельную делегацию на Парижские мирные переговоры, где представители ЗУНР активно сотрудничали с дипломатической миссией УНР.

Одновременно с государственными усилиями правительства УНР и ЗУНР, Гетманата и Директории, начиная с июля 1917 г. происходило формирование параллельных государственных структур Советской Украины.

С самого начала формирования властных структур Советской Украины выполнение «внешнеполитических функций» было в значительной степени возложено на Народный Секретариат межнациональных дел, который со временем был преобразован в Народный Секретариат международных дел во главе с Владимиром Затонским¹.

В январе 1919 г. был сформирован Совет народных комиссаров УССР, руководителем которого стал Христиан Раковский, одновременно возглавивший внешнеполитическое ведомство советской Украины и сменивший на этой должности Мыколу Скрипника.

За время своей деятельности правительство УССР развернуло сеть собственных дипломатических представительств. В частности, представители УССР находились в Варшаве, Берлине, Праге. Среди иностранных дипломатических представителей при правительстве советской Украины были представители Польши, Австрии, Германии, Чехословакии, занимавшиеся преимущественно торгово-экономическими и консульскими вопросами.

В этот период деятельность Наркомата иностранных дел УССР была в основном направлена на развитие дипломатических отношений с другими государствами, усовершенствование внутреннего законодательства в пределах компетенции наркомата, поддержку контактов с представительствами иностранных государств в УССР.

30 декабря 1922 г. РСФСР, УССР, БССР, ЗСФР приняли декларацию и подписали договор о создании Союза ССР. Тогда же был подписан договор о передаче всеми субъектами нового Союза в

¹ *Матвієнко В.* Історія української дипломатії ХХ ст. у постатях / В. Матвієнко, В. Головаченко. – К.: Вид.-полігр. центр «Київський університет», 2001.

ведение союзного правительства полномочий представительства в международных отношениях в вопросах объявления войны и заключения мира, ратификации международных соглашений. В августе 1923 г. консульства и дипломатические представительства Украины были слиты с аппаратом союзного Наркомата иностранных дел. Не имея возможности осуществлять собственную заграничную политику, руководители советской Украины активизировали разрешенную им международную деятельность на этнических землях за пределами СССР, хотя и здесь возможности УССР были ограничены.

Однако ситуация кардинально изменилась после образования в декабре 1922 г. СССР. Все внешнеполитические, экономические, торговые связи Украины вскоре перешли в подчинение союзного центра, а УССР была лишена права на собственную внешнеполитическую деятельность.

Еще 18 октября 1922 г. ЦК ВКП(б) принял постановление «О свертывании аппарата НКЗС УССР», полномочия которого должны были быть переданы союзному наркомату. Несмотря на попытки народного комиссара иностранных дел УССР Х.Г. Раковского противодействовать этому решению (по его инициативе 23 марта 1923 г. были приняты обращения ЦК ВКП(б) к Политбюро ЦК РКП(б) с просьбой пересмотреть вопрос о слиянии НКЗС УССР и СССР), НКЗС УССР был официально ликвидирован 20 сентября 1923 г.

Таким образом, в начале 20-х годов XX ст. Украина потеряла не только государственность – сначала фактическую, а потом и формальную, но и на долгие годы утратила возможность формировать и воплощать собственную внешнюю политику.

Вторая мировая война стала серьезным испытанием для всего украинского народа, но вместе с тем и значительным толчком к созданию пространства для выявления демократических тенденций, расширения полномочий Украины в сфере внешнеполитической деятельности. 1 февраля 1944 г. X сессия Верховного Совета СССР приняла закон «О предоставлении союзным республикам полномочий в области внешних сношений и преобразовании в связи с этим Народного Комиссариата Иностранных Дел из общесоюзного в союзно-республиканский комиссариат». Расширение суверенитета союзных республик на

самом деле было «бумажным». Этим актом после двадцатилетнего перерыва были формально возобновлены права союзных республик в сфере внешнеполитической деятельности.

5 февраля 1944 г. принимаются постановление Политбюро ЦК КП(б) Украины и Указы Президиума Верховного Совета УССР об образовании Украинского НКВД.

Тем не менее, несмотря на незначительные функции, выполняемые Наркоматом Иностранных Дел Украины в это время, именно его существование сыграло значительную политическую роль на пути к суверенной украинской государственности.

В послевоенный период Украина, как и все страны, подписавшие Устав ООН, стала настойчиво добиваться осуществления основных принципов и направлений, закрепленных в нем. Основные усилия украинской дипломатии были направлены на признание воссоединенных западноукраинских земель и западных границ страны. 10 февраля 1947 г. Украина приняла участие в подписании Парижских мирных договоров с Италией, Румынией, Болгарией, Венгрией и Финляндией, где было подтверждено присоединение западноукраинских земель к УССР.

Участие УССР в создании ООН имело важное морально-политическое значение и далеко идущие последствия. В частности, причастность к созданию первой универсальной международной организации повышала авторитет самой Украины. Это также был своеобразный прорыв украинской дипломатии на новый качественный уровень. Украинская дипломатия, несомненно, прошла «крещение» в деятельности международной организации, выработала определенные методы ведения переговоров по защите государственных интересов. Важнейший урок, вытекающий из этого, заключается в том, что именно участие Украины в ООН заложило крепкий фундамент будущего образования – независимого и самостоятельного государства.

На первой сессии ООН 1946 г., а также в 1984 – 1985 гг., Украина принимала участие в работе Совета Безопасности ООН.

Международная деятельность Украины в период с 1944 до 1990 гг. была в основном сориентирована на участие в работе ООН, что дало возможность, хотя только символическую и ограниченную, информировать мировую общественность о жизни Украины, при-

нимать участие в обсуждении мировых и региональных проблем, приобретать опыт в сфере многосторонней дипломатии¹.

Как государство-учредительница ООН Украина (Украинская ССР) принимала участие в разработке Устава этой организации, формировании ее структуры, органов и учреждений.

Делегация УССР развернула активную деятельность в ООН уже в первые годы ее существования. Украинская делегация внесла немало предложений в Устав ООН, во временные правила процедуры Генеральной Ассамблеи ООН, резолюции о беженцах и переселенцах, перемещенных лицах, в представительства неправительственных организаций в Экономическом и Социальном Совете ООН (ЕКОСОП) (1946, 1977-1979 гг.), работу Дунайской конференции и т.п.

В 1948-1949 и 1984-1985 гг. Украина избиралась непостоянным членом СБ ООН. Однако лишь в 2000-2001 гг., когда Украина была в третий раз избрана к СБ ООН, наше государство действовало как независимый участник международных отношений.

В 50-х годах XX ст. дипломаты Украины работали в 16 международных организациях, подписали 60 международных договоров, соглашений и конвенций. В 1957 г. открывается постоянное представительство Украины при ООН. Трибуна этой международной организации стала основным полем внешнеполитической деятельности Украины в послевоенные годы.

В советские времена Украина становилась членом ЕКОСОП, Административного Совета МОП, Совета руководителей Программы ООН по окружающей среде, Совета руководителей МАГАТЭ, Комитета борьбы с апартеидом и осуществления неотъемлемых прав палестинского народа.

Кроме этого, она избиралась членом Комиссии ООН по правам человека (1946 – 1971, 1983 – 1985), Социальной Комиссии ООН по положению женщин (1981 – 1984), Административного совета Международной организации работы (1963 – 1966, 1972 – 1975 и 1981 – 1984), Исполнительного Совета ЮНЕСКО (1980 – 1985) и других органов международных организаций.

¹ *Україна на міжнародній арені: зб. докум. і матер.* (1991– 1997): у 2-х кн. – К., 1998. – Кн. 1, розд. 1.

Среди проблем, решаемых ООН при активном участии Украины, были проблемы разоружения, в частности запрета химического оружия, неприменения силы, демилитаризации космоса, ликвидации остатков колониализма. На 45-й сессии ГА ООН (1990) 126 стран приняли резолюцию о международном сотрудничестве для преодоления последствий Чернобыльской аварии.

В 1945 – 1990 гг. участие УССР в международных организациях, в первую очередь ООН, проходило под явным – юридическим и фактическим руководством Москвы. Вместе с тем, работники украинской внешнеполитической службы приобретали необходимый профессиональный опыт.

В течение сорока шести лет Украинская Советская Социалистическая Республика была членом Объединенных Наций. Украинская делегация активно участвовала в формулировании Устава, процедурных правил и других ключевых документов Объединенных Наций. В 1945 г. Украинская ССР стала членом Международного суда, в 1946 – Всемирной организации здравоохранения, в 1947 – Всемирного почтового союза, в 1948 – Всемирной метеорологической организации, в 1954 – Международной организации труда (МОТ) и ЮНЕСКО, в 1956 – Европейской экономической комиссии, в 1957 – членом МАГАТЭ.

В апреле – июне 1945 г. украинская делегация принимала участие на правах члена-основателя в Конференции Объединенных Наций в Сан-Франциско. Делегацию УССР возглавлял народный комиссар по иностранным делам Дмитрий Захарович Мануильский, избранный председателем первого комитета первой комиссии. Если в истории ООН, как и в библейской истории Вселенной, сначала было слово, то это слово было сказано с участием и даже под руководством украинской делегации. Ведь задачей органа, возглавляемого Д. Мануильским, была разработка преамбулы и первого раздела Устава ООН «Цели и принципы»¹. Украина одной из первых подписала Устав и вошла в группу основателей ООН, состоявшую из 51 государства. Сегодня членами ООН является 192 государства. Дважды (в 1948 – 1949 и 1984 – 1985) Украинская ССР избиралась непостоянным членом Совета

¹ Громыко А.А. Памятное / А.А. Громыко. – М.: Политиздат, 1988. Кн. 1. – С. 276 – 277.

Безопасности ООН. Один раз по этой проторенной дороге прошла независимая Украина (2000–2001).

Новый исторический этап в развитии украинской дипломатии начался 16 июля 1990 г., когда Верховная Рада УССР приняла Декларацию о государственном суверенитете Украины.

С принятием Декларации¹ активизировались внешнеэкономические связи Украины. Однако лишь с принятием Акта провозглашения независимости Украины украинская дипломатия продолжила настоящую работу над утверждением международной правосубъектности нашего государства.

В Декларации отмечается, что Украина «как субъект международного права осуществляет непосредственные отношения с другими государствами, заключает с ними договоры, обменивается дипломатическими, консульскими, торговыми представительствами, принимает участие в деятельности международных организаций...». Украина «выступает равноправным участником международного общения, активно оказывает содействие укреплению общего мира и международной безопасности, непосредственно принимает участие в общеевропейском процессе и европейских структурах».

После принятия исторического Акта о независимости Украины 24 августа 1991 г. перед МИД встали новые задачи, связанные с признанием Украины международным сообществом, установлением дипломатических отношений, создание эффективной сети собственных дипломатических и консульских представительств, развитием полноценных двусторонних отношений с зарубежными странами, обретением членства и утверждением в ведущих международных организациях.

После референдума 1 декабря 1991 г. началось широкое официальное признание Украины государствами мира и установление дипломатических отношений².

В начале декабря, когда Л. М. Кравчук стал Президентом, а Украина – государством, украинская дипломатия оказалась в условиях нового

¹ Шемшученко Ю.С. Державний суверенітет і правова держава (до 20-річчя Декларації про Державний суверенітет України) / Ю.С. Шемшученко. – К.: Віче, 16 (277), 2010. – С. 2–3.

² Зленко А.М. Указ. раб. / А.М. Зленко. – Х.: Фолио, 2004. – 559 с.

напряженного ритма работы, связанной с дипломатическим признанием нашего государства. Во время одного из таких моментов Министр иностранных Дел Франции Ролан Дюма отметил, что читал когда-то книгу известного в 30 – 40 годы XX в. французского историка и публициста П. Бенуа-Мешена «Украина, призрак Европы» о драматической судьбе Украины, развитие которой на столетия было заторможено гнетом Российской империи, о борьбе за самобытность Украины, ее европейское будущее.

Достижение положительных результатов на упомянутых участках, а также закладывание основных концептуальных основ внешней политики Украины является главным достижением украинской дипломатии¹ за годы независимости.

За первые годы независимости Украину признало свыше 170 зарубежных стран. Практически со всеми ними установлены дипломатические отношения и активно развивается двустороннее сотрудничество. На сегодня в Украине действуют 133 представительства иностранных государств и представительства 19-ти международных организаций, среди которых ООН, НАТО, МВФ, ЮНИСЕФ, МОП, ВООЗ и др.²

За годы независимости представители Украины неоднократно возглавляли и избирались руководителями многих авторитетных международных структур, прежде всего органов ООН³, именно представитель Украины, Геннадий Удовенко, был избран Председателем 52-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН. Следует отметить, что в течение XX в. лишь признание немногих государств происходило бы так же быстро, как признание Украины⁴.

¹ Кулінич М. А. Підготовка дипломатів XXI століття: українська модель і світова практика // Наук. віс. ДА України. – К., 2004. – Вип. 10. – Ч. 1. – С. 4–10.

² Електронний ресурс: www.mfa.gov.ua

³ Бруз В. С. Українська дипломатія в ООН // Наук. віс. ДА України. – К., 1998. – Вип. 1. – С. 100–103.

⁴ Головування України в Раді Безпеки ООН/ Ред.кол. А.М.Зленко [та ін.]. – К.: Юрінком Інтер, 2001. – 632 с.

В первые годы независимости многие «реформаторы» позиционировали себя как всем сердцем радевшие за то, чтобы Украина как можно скорее стала богатым европейским государством¹.

Не будет преувеличением сказать, что первые попытки реформ в Украине в значительной степени разбились о «кадровый вопрос». Отсюда – сложность и непоследовательность реформ; – хрупкость моральных критериев, которая так быстро передавалась от «верхов» к «низам»; крайности, в которые Украина так легко впадала в начале независимости.

Со временем из всех проблем нашей внешней политики на первый план вышла главная, наиболее неотложная и очевидная²: необходимость цельной и согласованной концепции действий государства на международной арене. Такая концепция появилась лишь в июле 93-го, когда Верховная Рада приняла «Основные направления внешней политики Украины» – документ, который должен был стать и стал основой внешнеполитической деятельности государства. Документ четко определил фундаментальные общенациональные интересы нашего государства, согласно которым формулировались принципы, направления, приоритеты и функции ее внешней политики. «Размах и разнообразие задач, стоявших перед Украиной во внешнеполитической сфере, были настолько велики, что без четкого и продуманного системного подхода к их решению в долгосрочной перспективе двигаться дальше было просто невозможно», отмечал Министр (в то время) иностранных дел А.М.Зленко.

Одной из главнейших задач украинской дипломатии было утверждение и развитие Украины как независимого демократического государства. Органическими составляющими этого процесса стали: гарантирование стабильности международного положения Украины; сохранение целостности государства и неприкосновенности ее границ, обеспечение потребностей граждан и повышение благосостояния народа; защита прав и интересов граждан Украины, ее юридических лиц за границей.

¹ *Удовенко Г.* Дипломатія, що праця мінера на передній лінії, вимагає повної віддачі // *Україні молода.* – 1995. – 29 вересня.

² *Міжнародні відносини та зовнішня політика (1980 – 2000): підручник / Л. Ф. Гайдуков, В. Г. Кремень, Л. В. Губерський [та ін.] – К.: Либідь, 2001.*

В процессе реализации своей дипломатии Украина считает себя, в отличие от других бывших советских республик, правопреемницей СССР и не признает любых исключений из этого принципа ни для одной из государств-правопреемников без надлежащим образом оформленного согласия всех этих государств.

Дипломатия Украины¹ во второй половине 90-х годов XX ст. направлена на расширение и развитие интеграции нашего государства с европейскими структурами и обеспечение весомой поддержки со стороны РФ и США. А потому вполне очевидно, что именно Украина первой из стран СНГ подписала Соглашение о партнерстве и сотрудничестве с Европейским Союзом.

В процессе осуществления дипломатической деятельности Украина руководствуется принципами примата права во внешней политике, признавая приоритет общепризнанных норм международного права перед нормами национального права.

Завершая вопрос об основных этапах развития украинской дипломатии, нужно указать, что за годы независимости произошли существенные сдвиги в направлении вывода украинской внешней политики за границы протокольно-бюрократической дипломатии, способной лишь на принятие пустых политических деклараций. Украина встала на рельсы политического практицизма и экономической целесообразности.

Сегодня в системе МИД работает свыше 2000 сотрудников (в 18 раз больше чем в 1990 г.). Большое внимание уделяется подготовке новых поколений украинских дипломатов. Среди учебных заведений Украины, дающих высшее дипломатическое образование, ключевыми являются Дипломатическая Академия при МИД Украины, Институт международных отношений Киевского Национального университета имени Тараса Шевченко, Институт международных отношений Национального авиационного университета, Львовский Национальный университет имени Ивана Франко, Национальная юридическая академия имени Ярослава Мудрого, Институт востоковедения и международных отношений «Харьковский коллегіум».

¹ *Зовнішня* політика України в умовах глобалізації: Анотована історична хроніка міжнародних відносин (1991–2003) / відп. ред. С.В. Віднянський. – К.: Генеза, 2004.

Ресурсы и приоритеты внешней политики. Распад СССР породил тектонические сдвиги во всей системе международных отношений и открыл принципиально новый этап во внешней политике бывших советских – новых суверенных стран, в том числе Украины. Мировая система, основанная на биполярной конфронтации, ушла в прошлое, и Украина перестала быть одним из ее полюсов. Одновременно она утратила статус ядерной сверхдержавы.

На протяжении 1990-х годов уровень экономического развития продолжал падать, что сказывалось на оборонных, политических и иных параметрах государственного потенциала. Поэтому не случайно развернулись серьезные дискуссии о роли и месте Украины в новом мире, о ее геополитической стратегии¹.

Внешиполитические ресурсы и их иерархия. Под внешнеполитическими ресурсами понимают совокупность факторов силы государства, которые могут быть использованы для проведения целенаправленных действий и достижения желаемых результатов на международной сцене.

Внешиполитические ресурсы подразделяются на материальные и нематериальные.

К *материальным* ресурсам относятся:

– *географические* – величина территории, местоположение, значимость для транспортных коммуникаций, благоприятное окружение;

– *демографические* – численность населения, его качественные характеристики, размещение;

– *экономические* – потенциал народнохозяйственного комплекса, его способность создавать преимущества перед другими странами, поддерживать военную мощь, осуществлять экономическую экспансию;

– *военные* – уровень обороноспособности, возможность применять или проецировать военную силу за пределами своей территории.

Нематериальные ресурсы включают в себя:

– *политические* – эффективное государство, система альянсов, конструктивные отношения с ведущими мировыми центрами силы; сюда же относятся институциональные ресурсы (международные и внутренние) – участие в международных организациях, оказывающих

¹ *Україна в постбіполярній системі міжнародних відносин: підручник / за ред. Л. В. Губерського.* – К.: Вид.-поліграф. центр «Київський університет», 2008. – 512 с.

влияние на глобальное или региональное управление, наличие внутри страны действенной системы выработки и реализации внешнеполитических решений;

– *социальные* – сплоченность общества, наличие осознанной поддержки внешнеполитического курса со стороны населения; его готовность, в случае необходимости, нести жертвы для реализации этого курса;

– *репутационные* – возможность оказывать воздействие на международные процессы силой престижа, **авторитета** лидеров;

– *идеологические и культурные* – способность влиять на умянастроения, интеллектуальный климат, духовную жизнь других государств;

– *информационные* – степень включенности в глобальное информационное пространство, возможность воздействовать на мировые информационные потоки, обеспечивать собственную элиту необходимой для принятия решений информацией;

– *научные, научно-технические и образовательные* – наличие и воспроизводство интеллектуального потенциала, способного обеспечить высокий уровень развития экономики, военных технологий, а также выработку рационального геополитического поведения.

Все внешнеполитические ресурсы (и каждый из них) могут делиться на *позитивные* и *негативные*. Позитивные – те, которые позволяют достигать собственных целей; они наиболее значимы. Негативные – способные создать проблемы оппоненту, помешать реализации его замыслов.

На протяжении человеческой истории иерархия различных внешнеполитических ресурсов изменялась. В современном мире происходит снижение значимости базовых геополитических характеристик – местоположения, ландшафтов, количества населения, обеспеченности полезными ископаемыми. Сохраняют и, вероятно, еще долго будут сохранять свое значение военные потенциалы государств. В то же время налицо скачкообразное повышение роли невоенных ресурсов, прежде всего экономических, научно-технических, информационных. Борьба в мире идет за контроль не столько над территориями, сколько над транснациональными финансовыми, интеллектуальными потоками¹, за воздействие на принятие решений в глобальном масштабе.

¹ *Нижник Н.Р.* Государственно-управленческие отношения в демократическом обществе / Н.Р. Нижник. – К., 1995. – 207 с.

Определение приоритетов. Первые шаги Украины на международной арене были, конечно же, интуитивными, и определялись они, государственными органами внешних сношений.

Украинская дипломатия вела на собственной территории ожесточенную борьбу за право самостоятельного выбора направлений и приоритетов внешнеполитической деятельности. Противоречивость наших представлений о собственном будущем очевидна хотя бы на примере дебатов по вопросу внеблокового статуса Украины, провозглашенного в Декларации о государственном суверенитете УССР. Как известно, дословно там было заявлено следующее: Украина «торжественно провозглашает о своем намерении стать в будущем неизменно нейтральным государством, которое не принимает участия в военных блоках».

Но, во-первых, формально это было заявление УССР, то есть республики, которая прекратила свое существование в августе 1991 года. Во-вторых, его нельзя рассматривать, не учитывая тех политических условий, в которых находилась Украина. Принятие подобного заявления фактически ставило под сомнение саму возможность продолжения единой внешней политики союзным центром. Этот документ был одним из средств утверждения на национальном законодательном уровне принципов будущей государственной независимости Украины. В-третьих, с юридической точки зрения данная формулировка не означала, что за Украиной законодательно закрепляется статус постоянного нейтралитета, поскольку в Декларации речь шла всего лишь о *намерении* Украины в будущем стать нейтральным государством.

Меняется мир, меняется политическая реальность в Украине и Европе – меняются и намерения. В этом нет ничего необычного¹. Это всего лишь естественный политический процесс развития любого государства. Взять хотя бы характерный пример из европейской политики – Австрию, которая постепенно отходит от концепций внеблоковости.

В Постановлении Верховной Рады Украины «Основные направления внешней политики Украины» (1993) формулировка намерений о внеблоковом статусе государства звучала следующим

¹ Сагайдак О.П. Україна в двосторонніх міжнародних відносинах / О.П. Сагайдак, П.Д. Сардачук. – К., 2006. – 226 с.

образом: «Принимая во внимание кардинальные перемены, происшедшие после распада СССР и определившие современное геополитическое положение Украины, намерение стать в будущем нейтральным и внеблоковым государством, провозглашенное ею в свое время, может быть *адаптировано к новым условиям* и не может считаться препятствием к ее полномасштабному участию в общеевропейской структуре безопасности»¹.

В утвержденной Верховной Радой 19 октября 1993 года Военной доктрине Украины, разработанной с учетом положений «Основных направлений», тезис о внеблоковости возникает вновь и звучит несколько иначе: *«Придерживаясь внеблокового статуса, Украина содействует созданию надежных международных механизмов общеевропейской структуры безопасности на двустороннем, региональном и глобальном уровнях с целью укрепления доверия и партнерства на основе принципов взаимопонимания и открытости в военно-политической деятельности»*². В документе появилась и новая тональность относительно новых систем европейской безопасности: *«Украина выступает за создание всеобъемлющих систем универсальной и общеевропейской безопасности и считает участие в них важным компонентом своей национальной безопасности»*.

Упоминание о внеблоковом статусе в Военной доктрине 1993-го года было первым и единственным случаем ссылки в национальном законодательном документе на неучастие Украины в военно-политических структурах. Можно признать, что этот и другие документы были направлены скорее на избежание участия Украины в новых военных блоках, которые могли возникнуть на территории бывшего СССР, чем против сотрудничества с такими структурами, как НАТО. Нейтральность и внеблоковость являются скорее искусственными категориями для страны такого масштаба и такого географического положения, как Украина.

Внеблоковый статус не ограничивает Украину в отношении того, чтобы принимать участие в миротворческих операциях, вести предметный политический диалог с альянсом, в проведении тех учений, совместных мероприятий, которые на сегодня составляют

¹ Кудряченко А.И. Геополітика: підруч. / А.И. Кудряченко. – К.: МАУП, 2004. – 293.

² Зленко А.М. Указ. раб. / А.М. Зленко. – Х.: Фолио, 2004. – 559 с.

важную основу для дальнейшего усовершенствования деятельности не только Вооруженных сил, но и других структур, которые играют важную роль в обеспечении нашей безопасности¹, – сказал глава МИД Украины в саммите НАТО по Афганистану 20 ноября 2010 г., хотя и ограниченно, «участие в обеспечении помощи Афганистану медиками, специалистами по уничтожению самодельных взрывных устройств, саперов». «Это является тоже важным вкладом в общее укрепление глобальной безопасности и стабильности в мире».

Хотим мы этого или нет, но в современном мире быть нейтральным означает быть политически неподвижным. Некоторые страны, вполне «довольные жизнью и собой», такие как Швейцария или Туркменистан, могут позволить себе эту роскошь. Главным приоритетом для них является сохранение политического статус-кво внутри страны и в ее окружении.

Что же касается такого европейского гиганта, как Украина, то политическая неподвижность была бы для него равносильна стагнации. Уже в силу своих размеров и своего потенциала мы фактом своего существования задеваем интересы многих стран. Украина не можем быть Швейцарией, для которой стабильность стала, в сущности, предметом национального культа. И не может быть Туркменистаном – страной, которая от природы получила главное, что необходимо для процветания на многие годы вперед: третье (или, по другим подсчетам, пятое) место в мире по объему газовых месторождений.

В нашем понимании, нейтральные государства похожи на острова, расположенные в мягких климатических зонах мировой политики. И государства эти озабочены лишь тем, чтобы политическая погода оставалась для них благоприятной и безоблачной. Большинство же других стран, к которым, бесспорно, принадлежит и Украина, скорее похожи на корабли, которые постоянно должны маневрировать, чтобы не угодить в шторм и оставаться на плаву. И потому нейтральность и внеблоковость не могли быть нашим приоритетом и первой политической заповедью².

¹Грищенко К.И. Выступление 20 ноября 2010 г. Лиссабонского саммита НАТО по Афганистану Елект.рес: www.mfa.gov.ua

² Грищенко К.И. За пределами шахматной доски: прагматичная повестка дня украинской внешней политики /К.И. Грищенко // Зеркало недели, № 27 (807) 17 июля – 6 августа 2010 г.

На первых порах украинские дипломаты¹ были вынуждены «маневрировать» не только в непривычных условиях открытого моря мировой политики, но и между различными политическими вкусами, сложившимися стереотипами и иллюзиями значительной части украинского истеблишмента. Уже через год после установления независимости в официальной внешнеполитической терминологии Украины слово «нейтралитет» практически не встречалось. Оно было заменено более гибким оборотом «соблюдение внеблокового статуса на современном этапе».

Это изменение формулировок и акцентов достаточно четко отражало тот идеологический дрейф в сторону евроатлантической интеграции, который был характерен для первого десятилетия независимости. Нейтральность, упомянутая в Декларации о государственном суверенитете УССР, оказалась неприменимой к европейским реалиям, в которых Украина очутилась, став действительно независимой. *Избрав путь европейской и евроатлантической интеграции, Украина априори не могла оставаться нейтральной.* Тем более что это не соответствовало той активной роли, которую мы старались играть на региональном и международном уровнях.

Поэтому фактический отказ от принципов нейтральности и внеблоковости – это не измена идеалам и не политическая конъюнктура. Это нормальный для молодого государства переход от первоначальных несколько идеализированных представлений к осознанию реалий и формированию на их основе практической политики.

В Конституции Украины, принятой 28 июня 1996 г., не следует искать каких-либо положений, которые определяли бы постоянный нейтралитет или неучастие в военных блоках как средство достижения национальной безопасности или как форму существования Украины в системе международных отношений. А принятая 16 января 1997 г. Верховной Радой Концепция (основы государственной политики) национальной безопасности Украины окончательно закрепила выбор государства в пользу привлечения многосторонних механизмов безопасности, определив «вхождение в существующие и создаваемые

¹ *Удовенко Г.Й.* Успішна зовнішня політика – це оптимальне поєднання економічної міцї та інтелектуального потенціалу нації // Політика і Час. – № 1. 2007. – С. 7 – 8 см: *Тарасюк Б.* Мовою фактів // Політика і час – № 6. 2007. – С.6–7. см: *Перепелиця Г.* Зовнішня політика України: стратегічні оцінки, прогнози та пріоритети // Політика і Час. – № 7. – 2007. – С. 9 – 10.

системы универсальной и региональной безопасности» в качестве одного из основных направлений государственной политики в этой области.

В 2002 г. Украина приняла по этому поводу правильное, зрелое и своевременное решение. *Во-первых*, государство должно иметь максимально широкую свободу действий на международной арене. Поэтому было бы, мягко говоря, неразумно с первых лет независимости отрезать себе путь к Альянсу. *Во-вторых*, в контексте глобального развития в начале XXI ст. НАТО превращается в основу европейской (а возможно, и мировой) системы безопасности. Поэтому Украина кровно заинтересована в поддержании максимально тесных отношений с этой организацией. Прекращение противостояния НАТО и России, о котором стало возможным говорить после образования «двадцатки», сформировало благоприятные условия для того, чтобы открыто говорить о вступлении в Альянс как об одной из стратегических целей Украины.

Проблема состояла в том, что «Основные направления» не должны были отражать личное мнение той или иной группы политиков, дипломатов или депутатского корпуса, точно так же, как и быть таким средним арифметическим внешнеполитических вкусов нашего истеблишмента, хотя, бесспорно, элемент политического компромисса имел место.

Украина нуждалась в действительно стратегическом документе, который раскрывал бы базовые подходы к ключевым проблемам на мировой арене: ее становление как европейского государства, обеспечение ее военно-политической, экономической, информационной безопасности, интеграцию в мировые рынки.

В «Основных направлениях» главные внешнеполитические цели Украины были определены таким образом:

1. Утверждение и развитие Украины как независимого демократического государства.
2. Обеспечение стабильности международного положения Украины.
3. Сохранение территориальной целостности государства и неприкосновенности его границ.
4. Включение национального хозяйства в мировую экономическую систему для его полноценного экономического развития, обеспечения потребностей граждан и улучшения благосостояния народа.

5. Защита прав и интересов граждан Украины, ее юридических лиц за границей, создание условий для поддержания контактов с украинцами, живущими за рубежом, и выходцами из Украины, предоставление им помощи в соответствии с международным правом.

6. Распространение в мире образа Украины как надежного и предсказуемого партнера¹.

В 90-х годах XX ст. акцент делался на первых трех направлениях: утверждение украинской независимости, обеспечение мирного и стабильного окружения и сохранение территориальной целостности. Украина утвердилась как полноправный участник мировых политических процессов, как независимое и предсказуемое государство, которое поддерживает мирные, дружеские отношения со всеми соседями.

Украина – одно из немногих государств, имеющих отдельный закон «Об участии в миротворческих операциях». Принятый в 1999-м г. и подкрепленный в 2000 г. Законом «О порядке направления подразделений Вооруженных сил Украины в другие страны», он регулирует вопросы, связанные с откомандированием украинских военных и других специалистов в рамках миротворческих операций, проводимых ООН и другими международными организациями. Как проводящая активную внешнюю политику, по количеству миротворцев Украина является безусловным европейским лидером.

В последующие годы Украина неоднократно выступала с инициативами по урегулированию так называемых замороженных конфликтов, которые человечество привыкло игнорировать.

Лишившись *ядерного потенциала*, Украина начала заявлять о себе как о международном игроке, способном брать инициативу в свои руки и жестко бороться за реализацию собственных интересов. Это – дело новых поколений украинских дипломатов.

Следует признать, что наша политическая элита оказалась во многом не готовой к существованию в условиях независимости. Однако для Украины иного пути, нежели поддержание партнерских отношений на всех трех направлениях, избранных нами в качестве стратегических: ЕС, США, Россия. Без партнерства с США и Россией не

¹ *Право зовнішніх зносин: зб. документів / Упоряд.: Ю.В. Алданов, І.М. Забара, В.І.Резниченко. – К.: Вид-ий дім «Промені», 2003. – С.32–43.*

будет настоящего партнерства с ЕС, а без партнерства с ЕС не будет европейской Украины.

В то время, как целый ряд политиков в Европе все еще мыслит категориями «холодной войны» (это проявляется в том, что они все еще продолжают считать континент разделенным на зоны влияния), Украина должна вырваться из плена этих стереотипов и показать: одновременное партнерство с ЕС, Россией и Соединенными Штатами – это не абсурд, а нормальное развитие для транзитной страны в многополярном региональном окружении. Тем более, что в мире существуют прецеденты подобной расстановки приоритетов в исполнении стран, которых отнюдь не назовешь неудачниками. Южная Корея, например, имеет трех стратегических партнеров – США, Россию и Китай.

Исходя из всего сказанного выше, можно предполагать, что внешне-политический курс, определенный в первые годы XXI в., и в дальнейшем будет сохранять свою актуальность для Украины: *европейская и евроатлантическая интеграция при поддержании стратегического партнерства с Россией*. Важно, чтобы эта политика проводилась искренне и последовательно – не как следствие непостоянной политической конъюнктуры, а как результат сознательного выбора нации. Нации, которая, с одной стороны, избрала проверенную и успешную европейскую модель развития, а с другой – стремится поддерживать дружбу и партнерство со своим самым большим соседом.

В геополитическом плане для американской внешней политики мы еще более важны, чем для ЕС (он, в сущности, все еще формирует консолидированную внешнюю политику, и неизвестно, когда завершит это формирование). Независимо от того, останутся США мировым лидером или превратятся в мировую империю (скорее всего, они так и будут балансировать между этими двумя перспективами), Украина будет привлекать к себе пристальное внимание американской дипломатии. Американские стратеги лучше остальных понимают: Европа с независимой Украиной и Европа без независимой Украины – это две абсолютно разные геополитические величины.

Оценивая все сказанное, можно убедиться в том, что Украинское государство имеет многообещающие перспективы занять подобающее место в быстротечном мире с его глобальными вызовами и на-

деждами¹. Эти надежды подтверждаются принятием 1 июля 2010 г. Закона Украины «Об основах внутренней и внешней политики»², ч. 1 ст. 11 которого определяет основы внешней политики и внешнеполитическую стратегию Украины: «Украина как европейское внеблоковое государство осуществляет открытую внешнюю политику и стремится сотрудничать со всеми заинтересованными партнерами, избегая зависимости от отдельных государств, групп государств или международных структур».

Этой же статьей (ч. 2) определены и основы внешней политики Украины, к которым относятся:

- обеспечение национальных интересов и безопасности Украины путем поддержки мирного и взаимовыгодного сотрудничества с членами международного сообщества в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права;

- обеспечение дипломатическими и другими средствами и методами, предусмотренными международным правом, защиты суверенитета, территориальной целостности и нерушимости государственных границ Украины, ее политических, экономических, энергетических и других интересов;

- использование международного потенциала для утверждения и развития Украины как суверенного, независимого, демократического, социального и правового государства;

- создание благоприятных внешнеполитических условий для развития украинской нации, ее экономического потенциала, исторического сознания, национального достоинства украинцев, а также этнической, языковой, религиозной самобытности граждан Украины всех национальностей;

- утверждение ведущего места Украины в системе международных отношений, укрепление международного авторитета государства;

- содействие международному миру и безопасности в мире, участие во всеохватывающем политическом диалоге для повышения взаимного

¹ *Українська зовнішня політика та дипломатія: десять років незалежності* // Наук. віс. ДА України. – Вип. 5. – К.: Демід, 2001., см: *Лукашук І.І.* Глобалізація, держава, право, ХХІ век / – М.: Спарк, 2000. – 261 с.

² *Про засади внутрішньої і зовнішньої політики: Закон України від 1 липня 2010 р.* www.rada.gov.ua

доверия государств, преодоления традиционных и новых угроз безопасности;

- соблюдение Украиной политики внеблоковости, что означает неучастие Украины в военно-политических союзах, приоритетность участия в совершенствовании и развитии европейской системы коллективной безопасности, продолжение конструктивного партнерства с Организацией Североатлантического договора и другими военно-политическими блоками во всех вопросах, представляющих взаимный интерес;

- поддержка укрепления роли международного права в международных отношениях, обеспечение соблюдения и исполнения действующих, разработка новых принципов и норм международного права;

- предупреждение конфликтов в регионах, граничащих с Украиной, и урегулирование существующих конфликтов;

- обеспечение защиты прав и интересов граждан и юридических лиц за рубежом;

- создание благоприятных условий для удовлетворения национально-культурных и языковых потребностей украинцев, проживающих за пределами Украины, поддержание с ними стабильных связей;

- обеспечение интеграции Украины в европейское политическое, экономическое, правовое пространство с целью приобретения членства в Европейском Союзе;

- поддержка развития торгово-экономического, научно-технического и инвестиционного сотрудничества Украины с иностранными государствами на основе взаимной выгоды;

- обеспечение с целью полноценного экономического развития, повышения благосостояния народа интеграции экономики Украины в мировую экономическую систему;

- расширение международного сотрудничества с целью привлечения иностранных инвестиций, новейших технологий и управленческого опыта в национальную экономику в интересах ее реформирования, модернизации и инновационного развития;

- поддержка интеграции Украины в мировое информационное пространство.

Двусторонние и многосторонние формы сотрудничества, приобретающие все больший динамизм во внешней политике Украины,

равно как и возрастающее участие в решении актуальных проблем современности, дают основания полагать, что при минимально благоприятных условиях украинская дипломатия и политика достигнут максимально положительных результатов для страны. Нет сомнения и в том, что дальнейшее внутреннее и внешнее направление развития украинского государства, твердо идущего демократическим путем, подтвердят его значение как необходимого, важного и надежного партнера в построении новой системы международных отношений.

Глава 4. ЗАРУБЕЖНЫЕ ОРГАНЫ ВНЕШНИХ СНОШЕНИЙ: МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ИХ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ И ФУНКЦИИ

4.1. Установление, изменение и прекращение деятельности зарубежных органов внешних сношений в контексте требований современности

Важнейшую роль среди зарубежных органов внешних сношений играют дипломатические представительства государств, аккредитованные при главах иностранных государств, – посольства и миссии, так как они являются непосредственными представителями государств, их правительств, осуществляющими прямую связь с главами государств и их правительствами в стране пребывания.

В обычных, нормальных условиях именно через посольства и миссии проводится в жизнь внешнеполитический курс, выработанный конституционными органами внешних сношений.

Однако создание таких постоянно действующих органов внешних сношений за рубежом возможно лишь в условиях полной нормализации и официально признанного урегулирования в отношениях между заинтересованными государствами, т. е. при наличии дипломатических отношений между ними¹.

Дипломатические связи и отношения в современном мире – это краеугольный камень всей системы межгосударственных отношений. Именно они дают возможность во всей полноте реализовать международную правосубъектность государства. Разумеется, как непризнание де-юре, так и связанное с этим отсутствие нормальных дипломатических отношений ни в коей мере не колеблют общего положения государства на международной арене, являющегося субъектом международного права в силу присущего этому государству суверенитета.

Во всяком случае, даже в вопросах, казалось бы, неполитического характера – торговых, экономических, культурных и прочих – связи и отношения между государствами неизбежно осложняются, если нет нормальных дипломатических отношений.

¹ *Гуменюк Б. І.* Встановлення дипломатичних відносин, відкриття дипломатичних представництв, припинення дипломатичної місії // Політика і час. – 1997. – № 5–6. – С. 70–75.

Отсутствие дипломатических отношений можно сравнить с закрытыми шлюзами: торговля просачивается и при этих условиях, как просачивается вода через закрытые шлюзы, но лишь тогда вода может хлынуть полной струей, когда шлюзы открываются.

Если же речь идет о вопросах собственно политических, то на пути реализации международной правосубъектности у государства, не пользующегося пока широким международно-правовым признанием и не имеющего достаточно разветвленных дипломатических отношений, могут возникать значительные препятствия. Несмотря на то, что эти препятствия не юридического, а фактического порядка и притом лишь временные.

Таким образом, вопрос о признании государства или вообще об установлении дипломатических отношений имеет немаловажное значение как для самих заинтересованных государств, так и для международного сообщества в целом. Подчеркивая важность дипломатических отношений между государствами и необходимость повышения в связи с этим эффективности норм дипломатического права, Генеральная Ассамблея ООН в специальной резолюции по вопросу о дипломатических привилегиях и иммунитетах, принятой на XXII сессии в 1967 г., отмечала: «Генеральная Ассамблея... сознавая, что беспрепятственное функционирование дипломатических каналов по поддержанию связи и консультаций между правительствами необходимо для избежания опасных недоразумений и трений... настоятельно призывает государства... принимать все меры, необходимые для обеспечения осуществления норм международного права, регулирующих дипломатические отношения».

Дипломатические отношения – наиболее устойчивая и всеобъемлющая форма из всех существующих между государствами дипломатических контактов. Именно они создают юридическую базу для разнообразных взаимных связей и сотрудничества между государствами независимо от их различий. Кроме того, дипломатические отношения отличаются от дипломатических контактов еще и тем, что они требуют наличия соответствующих предпосылок,

выполнения некоторых политико-правовых условий¹. Важнейшие из них – признание де-юре и взаимное согласие государств на установление дипломатических отношений.

Международное признание – это дипломатический акт, имеющий соответствующие правовые последствия. Только в этом смысле его можно считать международно-правовым институтом. Причины же этого акта в основном политические. Они продиктованы в каждом отдельном случае интересами признающего государства и выражают не только констатацию факта существования или появления на международной арене признаваемого государства. Акт признания затрагивает вопросы существа внешней политики и дипломатии, имеет содержание, и уже в силу этого не может носить автоматически-обязательного характера.

Этот последний момент следует подчеркнуть особо. Дело в том, что признание – это осознанная необходимость, находящая свое выражение в волевом акте государственной власти, готовность вести с другим государством дела на официальной основе, но отнюдь не автоматически следующая за появлением нового государства на международной арене правовая обязанность всех уже существующих государств. В общем международном праве нет конкретных норм, прямо предусматривающих обязанность государств во всех случаях признавать вновь возникающие субъекты международного права со всеми вытекающими отсюда правовыми последствиями.

Существует лишь общая для всех государств международно-правовая обязанность (исходящая из Устава ООН и основанных на нем важнейших международно-правовых актов последнего времени) уважать суверенное равенство, а также все права, присущие суверенитету всех государств, образующих международное сообщество, равно как обязанность государств сотрудничать друг с другом в соответствии с целями и принципами Устава ООН.

Государство в принципе вправе ограничиться на определенном этапе лишь некоторыми областями сотрудничества (в частности, торгово-экономическими, культурными и иными связями) и не

¹ Зонова Т.В. Современная модель дипломатии: Истоки становления и перспективы развития: учеб. пособие / Т.В. Зонова. – М.: РОССПЭН; МГИМО, 2003.

распространять его на вопросы политического характера. Следовательно, здесь оно может и не дойти еще до признания де-юре и установления дипломатических отношений.

Что касается международного права, то, рассматривая эту проблему, следует, по-видимому, руководствоваться тем, как решается вопрос об осуществлении государствами их внешних сношений в целом в Декларации принципов, которыми государства-участники будут руководствоваться во взаимных отношениях – декларации, образующей ядро Заключительного акта общеевропейского совещания по безопасности и сотрудничеству в Хельсинки. Так, уже первый из десяти вошедших в Декларацию принципов, принцип суверенного равенства, уважения прав, присущих суверенитету, содержит следующее положение: «В рамках международного права все государства-участники... будут уважать право друг друга определять и осуществлять по своему усмотрению их отношения с другими государствами согласно международному праву и в духе настоящей Декларации:.. Они имеют также право принадлежать или не принадлежать к международным организациям, быть или не быть участником двусторонних договоров, включая право быть или не быть участником союзных договоров; они также имеют право на нейтралитет».

Как видим, определяя в целом права, присущие суверенитету, данный принцип не включает сюда право (и соответственно обязанность) на признание и установление дипломатических отношений. Наличие их ставится в зависимость от определенных политико-правовых условий. Автоматически ни признание, ни дипломатические отношения не наступают – они всегда требуют специального, в каждом отдельном случае, волеизъявления государств (в виде формального акта или дипломатической акции) и достижения взаимного согласия, готовности установить нормальные и в полном объеме официальные отношения между заинтересованными государствами.

До сих пор, когда речь шла об установлении дипломатических отношений, вопрос неизменно связывался с полным международно-правовым признанием государств – признанием де-юре. Действительно, это неразрывно связанные явления в том смысле, что важнейшим юридическим последствием признания де-юре как раз и является возможность установления нормальных дипломати-

ческих отношений. Недаром эта форма признания (де-юре) имеет в литературе и второе название – «дипломатическое признание». Подчеркнем, что признание не порождает самих дипломатических отношений, оно создает лишь *возможность* их установления.

Иногда связь между признанием и установлением дипломатических отношений проявляется и с прямо противоположной стороны, когда признание выступает уже не как условие, а как следствие установления дипломатических отношений. Это имеет место тогда, когда до этого не было ни явно выраженного, ни подразумеваемого (выводимого из определенных предшествующих акций) признания со стороны одного из государств-контрагентов. Установление нормальных дипломатических отношений, с совершенно новым государственным образованием или продолжение их с новой, возникшей в результате революции (государственного переворота) в данной стране, властью есть появление признания, притом полного признания (*de-jure*). Такое «молчаливое признание» известно практике уже давно (а ныне заметна тенденция к значительному распространению этой формы).

Один из наиболее ярких примеров такого «молчаливого», специально не оговариваемого признания – установление дипломатических отношений между СССР и США. Оформившие эту договоренность ноты, которыми обменялись стороны, были, как пишет Г. Н. Цветков, «...согласованы и подписаны Рузвельтом и Литвиновым поздно вечером 16 ноября 1933 г., определив тем самым дату признания СССР Соединенными Штатами»¹.

От установления дипломатических отношений следует отличать их возобновление (восстановление ранее существовавших, но затем по каким-либо причинам прерванных). Правда, и здесь правовым основанием для восстановления дипломатических отношений служит взаимное согласие, выраженное обычно в менее формальном по сравнению с установлением дипломатических отношений акте, но здесь уже вообще не возникает вопрос о признании государств. Последнее, как известно, является окончательным и

¹ Цветков Г. Н. Шестнадцать лет непризнания / Г. Н. Цветков. – К.: Вища шк.; Изд-во при Киев. ун-те, 1971. – С. 224.

бессрочным, действует в течение всего периода существования данного субъекта международного права.

В работе «Дипломатия и политика» А.М.Зленко, рассматривая процесс установления дипломатических отношений с Украиной с момента обретения ею независимости, пишет: «Начинать приходилось с элементарного: с возвращения Украины на европейскую сцену, с установления дипломатических отношений и вступления в основные континентальные и евроатлантические организации. Старое сравнение, но, по-моему, довольно удачное: дипломатическое признание, как и членство в СБСЕ, было свидетельством о рождении Украины как участника международных отношений. Если продолжить эту аналогию, то членство в Совете Европы стало своего рода аттестатом зрелости, а членство в ЕС и НАТО станет дипломом о высшем образовании. Для этого нам надо выполнять домашние задания и учиться на опыте, накопленном за годы независимости, критически переосмысливая его. Казалось бы, так просто, но на деле все оказалось чрезвычайно сложно»¹. В политике редко выпадают простые задачи. Одно дело строить европейское государство постепенно, столетие за столетием, двигаясь в общеевропейском контексте. Сложнее возвращаться к европейским традициям, от которых нация была оторвана на целые десятилетия, – такая судьба была уготована нашим соседям по Восточной Европе. Однако и это не шло ни в какое сравнение с той поистине титанической работой, которая ожидала Украину. Она состояла в том, чтобы за десятилетия наверстать упущенное в нашей многовековой истории, пройти путь, которого украинская нация, в сущности, была лишена, так как не имела независимого государства, была разорванной и разделенной между другими европейскими странами. В первое десятилетие независимости стало понятно, что упущенная история наверстывается вовсе не так быстро, как того хотелось нам, украинцам.

Когда Украина только-только вернулась на геополитическую карту Европы, многим казалось, что это событие автоматически приведет к признанию и утверждению Украины как европейской государства. Однозначность ситуации сразу дала о себе знать в изменившемся отношении европейских политиков к Украине. Если до

¹ Зленко А.М. Указ. раб. / А.М. Зленко. –Х.: Фолио, 2004. – 559 с.

декабрьского референдума и распада СССР украинская независимость устно приветствовалась, но **признание** это не подтверждалось формальными шагами, то с исчезновением СССР де-юре и де-факто настало время для полного официального признания и установления дипломатических отношений.

Соглашение об установлении или восстановлении дипломатических отношений, в свою очередь, не всегда и тем более не сразу сопровождается фактическим учреждением дипломатических представительств. Здесь, как и между признанием и установлением дипломатических отношений, также может быть разрыв во времени. Иногда вопрос об учреждении дипломатических представительств вообще остается открытым, хотя общая правовая база для этого всегда имеется в таких случаях, поскольку существует договоренность об установлении дипломатических отношений. Украина – участница Венской КДС 1961 г., которая является основным международно-правовым документом, регламентирующим деятельность дипломатических представительств государств. Украинские дипломатические представительства за рубежом руководствуются в своей деятельности ее положениями. В соответствии со ст. 2 Венской Конвенции, установление дипломатических представительств всегда требует дополнительной договоренности – взаимного согласия государств на этот счет¹.

После завершения всех формальностей, связанных с установлением дипломатических отношений, наступает период подготовки открытия Посольства. Обычно в этих случаях в страну аккредитования принято направлять специальную «передовую группу». В обязанности такой группы входят подбор подходящего временного или постоянного здания для размещения дипломатического представительства, резиденции для посла и жилых помещений для остальных сотрудников, решение максимального количества организационных вопросов обустройства на новом месте. Иногда «передовой группе» поручают решение вопросов, связанных со строительством здания представительства с учетом предъявляемых к нему требований.

В такую «передовую группу», как правило, возглавляемую опытным дипломатическим работником, входят не только эксперты по

¹ *Венская конвенция о специальных миссиях 1969 г. / Международное публичное право: сб. документов. – М., 1996. – Т. 1. – С. 209–229.*

стране пребывания, но и специалисты, знакомые с требованиями, которые предъявляются к служебным помещениям дипломатического представительства, размещению в нем соответствующих служб, а также с организацией работы Посольства и решения бытовых проблем сотрудников. Особое внимание уделяется вопросам, относящимся к обеспечению безопасности служебных помещений. Логично, чтобы в «передовую группу» был включен и работник Валютно-финансового департамента, задачей которого было бы определение объема финансовых затрат, связанных с организацией дипломатического представительства и размещением персонала, а также определение финансовых потребностей для обеспечения эффективной работы Посольства.

Работа «передовой группы» должна быть рассчитана на выполнение своих задач в максимально сжатые сроки с тем, чтобы она не задерживала приезда в страну главы представительства и его сотрудников. От властей страны пребывания «передовая группа» вправе ожидать полной поддержки и соответствующего содействия. Параллельно с работой «передовой группы» ведется подготовка к приезду в страну Чрезвычайного и Полномочного Посла. Его кандидатура тщательно подбирается из числа высокопоставленных дипломатических сотрудников МИД Украины, обладающих необходимыми профессиональными навыками, опытом и личными качествами. Затем через Посольство в этой стране запрашивается агреман¹ (фр. *agrement*), т. е. согласие страны пребывания на назначение данного лица в качестве Чрезвычайного и Полномочного Посла Украины. После получения агремана указом Президента Украины назначается новый Посол, о чем публикуется сообщение в официальном печатном органе правительства. Вновь назначенный Посол, как правило, к этому моменту уже заканчивает подготовку и в течение одного месяца выезжает к месту работы. Если речь идет об открытии нового Посольства, то ко времени выезда Посла «передовая группа» скорее всего уже завершила всю подготовительную работу и готова обеспечить его прием в государстве назначения.

¹ Вплоть до XVII в. дипломатическая практика не требовала агремана. Однако когда в Париж в качестве британского посла прибыл У. Трамбулл, который, по мнению придворных французского короля, не был «желательной персоной», т.е. персона грата, в высшем обществе возникла коллизия, после которой в обычай стало входить правило предварительного получения согласия на приезд конкретного лица в страну назначения (т.е. агреман).

Рассматривая вопрос о фактическом учреждении дипломатических представительств, следует иметь в виду, что здесь возможны варианты. К ним относятся: существование на определенном этапе представительства только одной из двух договаривающихся сторон, а также договоренность о выполнении дипломатических функций послами, назначенными по совместительству (что вытекает из пп. 1 и 2 ст. 5 Венской КДС 1961 г.). И тот и другой варианты представляют собой лишь временные явления, переходные формы. Такой же переходный характер имеют и некоторые виды представительств, встречающихся в новейшей практике: группы связи, а также отделы интересов. Последние два вида, следует отметить, действуют в условиях, когда нет нормальных дипломатических отношений.

В то же время деятельность украинских дипломатических представительств за рубежом определяется законодательными актами Украины, среди которых – Конституция Украины, а также Постановление Верховной Рады Украины от 3 марта 1993 г. № 3037-ХІІ «Открытие дипломатических и консульских представительств Украины», утвержденное Указом Президента Украины от 10 июня 1993 г. №198/93 «Положение о дипломатических представительствах и консульских учреждениях иностранных государств в Украине»¹. Указанные документы являются основополагающими для деятельности украинских дипломатических представительств за рубежом, создающими юридическую базу для их функционирования. По существу, они развивают и дополняют базовые положения Венской КДС 1961 г., адаптируют их к специфике украинской дипломатической службы, трансформируют применительно к задаче защиты интересов Украины. Фактически речь, в первую очередь, идет о полномочиях, которыми наделяются украинские дипломатические представительства в зарубежных государствах, и о задачах, которые они призваны решать.

¹ *Про відкриття дипломатичних або консульських представництв України.* Постанова Верховної Ради України від 3 березня 1993 р. № 3037-ХІІ., см: *Про Положення про дипломатичні представництва та консульські установи іноземних держав в Україні.* Президент України. Указ від 10 червня 1993 № 198/93.

Конвенция 1961 г. оперирует термином «**представительство**», не раскрывая его, но современная практика знает следующие виды дипломатических представительств:

1. **Посольство** – это высший класс зарубежного государственного органа внешних сношений, осуществляющий представительство Украины в стране пребывания. К посольствам приравниваются представительства Ватикана – нунциатуры, а также представительства, которыми обмениваются государства системы Содружества (бывш. Брит.). Возглавляют такие представительства верховные (иногда встречается термин «высокие») комиссары, которые в дипломатическом корпусе занимают то же положение, что и послы.

2. **Миссии** в принципе считаются представительствами второго класса. Им соответствуют папские интернунциатуры.

3. **Дипломатические представительства**, имеющие в силу тех или иных причин другое название и некоторые особенности организации.

Что касается посольств и миссий, то они являются общепринятыми стандартными видами дипломатических представительств государств в других странах.

В первые годы после Второй мировой войны посольства учреждались только в центрах наибольшей дипломатической активности, в столицах важнейших (с точки зрения аккредитующего государства) стран. Но в настоящее время государства обмениваются, как правило, дипломатическими представительствами на уровне первого класса, т. е. посольств, а не миссий – независимо от того, большие это или малые страны.

На 1 января 2010 г. Украина имеет дипломатические отношения со 178 государствами. Посольства Украины функционируют в 130 странах, Генеральные консульства – в 48 странах, действуют 8 постоянных представительств в Международных организациях. В свою очередь, в Киеве находятся посольства 132 стран, а также представительство ООН и 19 международных организаций.

Юридически важно, что вопрос о виде дипломатических представительств решается самими государствами; они же на основе взаимного согласия могут и изменить ранее избранный уровень, чаще всего — преобразовать миссии в посольства (на основе той же ст. 2 Венской КДС 1961 г.). Такое преобразование свидетельствует лишь о развитии отношений между данными государствами, но не об

изменении правового положения представительств. С точки зрения международного права, посольства и миссии как органы равноправных государств могут иметь только одинаковый правовой статус, те же виды привилегий и иммунитетов. Это касается и лиц, возглавляющих названные виды дипломатических представительств.

Начало и окончание дипломатических отношений. Один из важнейших вопросов, возникающих после договоренности об обмене дипломатическими представительствами на уровне посольств или миссий,— назначение глав этих представительств. Регулируется он нормами как национального права договаривающихся государств, так и международного права. Тот же порядок действует при назначении не только первого главы данного дипломатического представительства, но и его преемников на этом посту.

В современной международной практике общепринятыми являются **три** основных класса глав **дипломатических представительств** — *послы, посланники и поверенные в делах*.

Как правило, послы возглавляют посольства, а посланники — дипломатические миссии. Поверенные в делах в принципе могут руководить работой как посольства, так и миссии, хотя чаще всего они (если уж принято решение ограничиться назначением глав представительств этого класса) возглавляют миссии. Это институт, к которому обращаются в особых обстоятельствах, например, при не вполне дружественных отношениях между государствами.

В способе аккредитования поверенных в делах есть особенности. Если послы и посланники аккредитуются при главах иностранных государств, вручая им верительные грамоты, подписанные главами аккредитующих государств, то поверенные в делах назначаются лишь при министрах иностранных дел стран пребывания и вместо верительных грамот они вручают лишь соответствующие письма от своих министров иностранных дел.

От поверенных в делах, назначение которых производится на постоянной основе (до изменения класса) и в качестве самостоятельного руководителя дипломатического представительства, следует отличать *временных* поверенных в делах. Они не образуют какого-то особого класса, а лишь временно замещают главу представительства в тех случаях, когда он не может фактически

выполнять свои функции (отпуск, отъезд по вызову своего правительства «для консультаций» и т. п.). Как правило, этими временными поверенными в делах назначаются непосредственно следующие за действительным главой представительства по должности старшие сотрудники дипломатического персонала (советники и др.). О назначении временного поверенного в делах сообщается министерству иностранных дел страны пребывания и этого достаточно для выполнения возложенных на него функций.

Но для назначения и вступления в должность послов, посланников и постоянных поверенных в делах существует строго определенный порядок, установленный международным правом и внутригосударственным законодательством.

Весь процесс назначения главы дипломатического представительства, именуемый аккредитованием, состоит из нескольких стадий:

подбор кандидатуры посла или посланника; запрос агремана; издание акта внутреннего права, оформляющего назначение; одновременное (в обеих столицах) официальное сообщение в печати о состоявшемся назначении; выдача верительных грамот; предварительная аудиенция у министра иностранных дел страны пребывания после прибытия посла или посланника и передача министру копии верительных грамот; вручение во время официальной церемонии верительных грамот главе государства пребывания как завершение процесса аккредитации и начало дипломатической (миссии) отношений данного представителя – его «личной миссии» на посту посла или посланника, т. е. порученной ему функции и связанной с этим дипломатической деятельности.

Опуская здесь вопросы, связанные с подбором кандидатуры, порядком утверждения в должности посла или посланника и т. п., регулируемые внутренним правом каждого государства, отметим лишь требования, предъявляемые международным правом к вступлению в должность глав дипломатических представительств.

Первое из этих требований – *запрос* заинтересованным государством *агремана*, т. е. согласия страны предполагаемого пребывания на назначение определенного лица в качестве посла, посланника или постоянного поверенного в делах. В ст. 4 Венской КДС 1961 г. говорится: «Аккредитующее государство должно убедиться в том, что государство пребывания дало агреман на то лицо, которое оно

предполагает аккредитовать как главу представительства в этом государстве». И далее, в п. 2 этой статьи указывается: «Государство пребывания не обязано сообщать аккредитуящему государству мотивы отказа в агремане».

Важно подчеркнуть при этом, что предоставление агремана или отказ в нем касаются лишь личности данного дипломатического агента и ни в коей мере не означают подтверждения или, напротив, пересмотра ранее достигнутой между государствами договоренности об установлении дипломатических отношений и обмене дипломатическими представительствами, тем более, что для остальных сотрудников дипломатического персонала никакого предварительного согласия страны пребывания не требуется, достаточно лишь получения въездной визы (там, где она требуется) и официального уведомления (нотификации) о состоявшемся назначении и прибытии сотрудника представительства, как это предусмотрено ст. 10 Венской Конвенции.

На сугубо персональный характер запроса агремана указывает и тот факт, что заинтересованное государство ограничивается сообщением в неофициальном порядке (в дополнение к устному заявлению посла) некоторых сведений биографического характера по предлагаемой кандидатуре для решения вопроса компетентными органами государства пребывания. Запрос агремана и получение последнего производятся по дипломатическим каналам, через МИД и посольства государств-контрагентов. При отрицательном ответе или неполучении его (обычно в пределах месячного срока) вся процедура производится заново до тех пор, пока не будет получено согласие по новой кандидатуре, и только тогда предпринимаются дальнейшие связанные с назначением шаги.

Наряду с указанными выше двумя различными правовыми ситуациями (необходимость агремана для главы представительства и свободное, в принципе, назначение членов персонала представительства аккредитуящим государством), наблюдается и третья – промежуточная между первой и второй. Она возникает при назначении военных, военно-морских и военно-воздушных атташе. Венская КДС, отражая практику некоторых государств, в ст. 7 предусматривает, что государство пребывания может предложить, чтобы имена этих членов персонала представительства заранее сообщались на его одобрение. Это не агреман, но весьма близко

стоящая к нему процедура. С агреманом ее роднит то, что одобрение со стороны государства пребывания должно быть получено заранее, до назначения; отличает же то, что указанная процедура не является общеобязательной и применяется не всеми государствами. Некоторые из них удовлетворяются обычной нотификацией уже после состоявшегося назначения, как и в отношении всех остальных сотрудников представительства.

Если же речь идет о главах представительств, то после получения агремана и юридического оформления назначения в соответствии с конституционной процедурой аккредитуемого государства следующий к месту своей службы посол или посланник получает подписанный главой государства и скрепленный визой его министра иностранных дел особый документ – *верительные грамоты*.

Основное назначение и содержание этого документа – просьба верить (отсюда и название – верительные грамоты) всем действиям, заявлениям и письменным актам, исходящим от данного посла или посланника (сообщается его имя, фамилия и ранг) как высшего в стране пребывания официального представителя аккредитуемого государства.

В украинской практике в соответствующей части верительных грамот, выдаваемых послам Украины, говорится, что наша страна просит принять данного посла «с благосклонностью и верить всему тому, что он будет иметь честь излагать от имени правительства Украины».

Верительные грамоты, кроме того, выдаются и послам со специальной миссией, направляемым для выполнения разовых поручений церемониального характера, например участия в официальной церемонии вступления в должность главы государства и т. п. Верительные грамоты имеют характер общих полномочий дипломатического представителя, действующих в течение всего периода его пребывания в должности и по всем вопросам, входящим в функции представительства.

Однако для подписания двустороннего договора или соглашения со страной пребывания, а также для ведения переговоров с третьими странами или для участия в работе международной конференции или органа международной организации посол,

которому это может быть поручено, должен получить от своего правительства особые полномочия.

Таким образом, удостоверяя представительный характер посла или посланника, аккредитованного в иностранном государстве, верительные грамоты служат одновременно общей юридической основой деятельности данного представителя на весь период его миссии.

Верительные грамоты выписываются в двух экземплярах. Оригинал вкладывается в конверт, опечатанный сургучной печатью, и вручается новым послом главе государства, которому адресованы верительные грамоты, на официальной торжественной церемонии. Заверенная копия верительных грамот вручается в качестве официального свидетельства прибытия посла при первом посещении им министра иностранных дел страны пребывания. Тогда же посол просит о приеме его главой государства пребывания для вручения адресованных ему верительных грамот и одновременно передает министру текст своей речи на предстоящей церемонии, если это практикуется в стране пребывания.

Сама процедура вручения верительных грамот международным правом не регулируется и проходит по-разному в различных странах согласно существующим там нормам дипломатического церемониала и протокола. Однако завершающий эту церемонию акт вручения верительных грамот порождает важные правовые последствия.

Во-первых, именно с этого момента и начинается, как правило, дипломатическая миссия главы данного представительства. Он считается теперь официально приступившим к исполнению своих обязанностей посла (посланника) как высшего в стране пребывания полномочного представителя аккредитующего государства. Все последующие действия и заявления данного лица расцениваются уже как предпринятые от имени и по поручению правительства направившего его государства и, следовательно, обязывают последнее в международно-правовом смысле. Во-вторых, с момента аккредитации посла вся его дальнейшая деятельность в этом качестве уже не нуждается в подтверждении какими-либо документами. Верительные грамоты, будучи врученными, создают, как отмечалось, общую правовую основу всей его деятельности на этом посту, кроме подписания международных договоров, для чего

нужны специальные полномочия. В-третьих, дата и час вручения верительных грамот определяют не только время вступления в должность посла, но и его положение среди коллег по дипломатическому корпусу в вопросах старшинства, в том числе и прежде всего в вопросе занятия поста дуайена дипломатического корпуса (ст. 16 Венской КДС 1961 г.).

Изменение зарубежного представительства может происходить в различных формах: представительство может изменить свой характер, изменить свой ранг или осуществить внутренние преобразования, касающиеся его организации, методов работы и т.д. Изменение характера представительства означает его переход из одной правовой категории в другую. Например, специальная миссия может стать постоянным дипломатическим представительством; делегация в какой-либо орган международной организации может получить ранг постоянного представительства или консульское учреждение преобразовывается в дипломатическое представительство. И хотя во всех этих случаях соблюдается преемственность, с точки зрения международного права подобный переход означает нарушение существующих правил. Взаимное согласие сторон, необходимое для учреждения зарубежного представительства, устанавливает конкретные требования, определяющие характер представительства. Любое изменение в этом направлении потребует подписания нового соглашения в качестве основы для создания нового представительства, чьи функции и статус отличаются от определенных в прежнем соглашении.

Изменение характера зарубежного представительства путем одностороннего решения направляющего государства может привести к дипломатическому казусу. Его иллюстрирует следующий случай. После признания Францией правительства Китайской Народной Республики в январе 1964 г. посольство китайского националистического правительства в Париже объявило, что станет постоянным представительством при ЮНЕСКО, где оно все еще официально представляло Китай. Французские власти, тем не менее, потребовали, чтобы здание посольства было передано представителям вновь признанного китайского правительства, и предложили предоставить представительству при ЮНЕСКО новое помещение. Поскольку повторные требования ни к чему не привели, 12 марта 1966 г. МИД Франции вызвало полицейские

наряды, которые заняли здание посольства и без каких-либо инцидентов передали его представительству пекинского правительства. За этим последовал протест в адрес французского правительства со стороны главы тайваньского представительства и Генерального директора ЮНЕСКО. Действия французских властей специалистами были квалифицированы законными. По их мнению, поскольку Франция отказалась от признания националистического правительства, его представительство в силу этого лишилось права и далее занимать здание, принадлежавшее китайскому государству. Более того, в соответствии со ст. 22 КДС французские власти были обязаны сохранить и передать законному представителю признанного правительства всю собственность китайского государства. В то же время, предлагая представительству Тайваня при ЮНЕСКО новое, адекватное предыдущему, здание, французское правительство тем самым исполняло свои обязательства в рамках ст. 18 Соглашения о штаб-квартире ЮНЕСКО.

Поскольку в настоящее время практически все дипломатические представительства имеют ранг посольств, их статус не может быть качественно повышен. Представительства более низкого ранга возглавляются временными поверенными в делах, однако их статус может быть повышен в случае назначения посла. Такое назначение зависит от одностороннего решения аккредитующего государства, а государство пребывания должно только дать агреман. Однако в этом случае статус или ранг представительства не затрагивается и, соответственно, характер представительства не изменяется.

Изменения внутренней структуры представительства касаются государства пребывания в случае, если они нарушают соглашение о его учреждении. Таким образом, чтобы открыть бюро за пределами своего местопребывания, представительству необходимо согласие аккредитующего государства. То же самое относится и к случаю увеличения численности персонала, если состав был оговорен заранее.

Учреждение зарубежного представительства на территории государства пребывания требует определенных организационных мер по обеспечению его существования и функционирования. КДС не содержит четкого определения относительно того, где должно располагаться дипломатическое представительство. КМП ООН

указала в своем комментарии, что дипломатические представительства учреждаются в столице государства аккредитования, а точнее, в месте нахождения его правительства.

В Конвенции о специальных миссиях, напротив, сказано, что, если стороны не договорились об ином, миссия должна находиться там, «где расположено Министерство иностранных дел принимающего государства» (ст. 17). Наконец, в Конвенции о представительстве государств в их отношениях с международными организациями четко предусматривается, что постоянные представительства должны учреждаться «в месте нахождения штаб-квартиры Организации» (ст. 18).

Правила в отношении местопребывания представительств должны быть гибкими, позволяющими государствам приспосабливаться к конкретным ситуациям. Например, в государствах, в которых не все высшее руководство расположено в столице (например, Нидерланды), дипломатические представительства располагаются там, где находится Министерство иностранных дел. Израиль представляет особый случай. Начиная с 1950 г., его правительство находится в Иерусалиме, но так как суверенитет Израиля в отношении этого города не получил признания, многие дипломатические миссии остались в Тель-Авиве.

Технические сложности возникали в связи с изменением столицы Казахстана в начале 90-х годов прошлого века при переезде дипломатических представительств из Алма-Аты в Астану.

Что касается специальной миссии, исполняющей свои функции в разных местах, то «заинтересованные государства могут договариваться о том, чтобы эта миссия имела несколько мест пребывания, из которых они могут избрать одно и качестве главного местопребывания» (п. 3 ст. 17 КСМ).

Важно отметить функциональный характер положений, связанных с местом пребывания миссий. Государства пребывания могут потребовать от иностранных представительств постоянного нахождения в непосредственной близости от принимающего правительства.

Для того чтобы нормально функционировать, всем зарубежным представительством, за исключением специальных миссий и делегаций на конференциях, необходимо иметь постоянное помещение. Многие краткосрочные миссии пользуются помеще-

ниями своих постоянных дипломатических представительств. В КДС дано определение того, что является помещениями представительства, которое было затем включено во все другие международные акты: «Помещения представительства означают здания или части зданий, используемые для целей представительства, включая резиденцию главы представительства, кому бы ни принадлежало право собственности на них, включая обслуживающий данное здание или часть здания земельный участок» (ст. 1 (1) КДС).

Несмотря на четкость такого определения, тем не менее, возникает ряд вопросов. Во-первых, ясно сказано, что для того, чтобы здания или их часть рассматривались как «помещения представительства», совсем не обязательно, чтобы они находились во владении представительства, оно может ими пользоваться на правах аренды. Далее встает вопрос относительно времени, с которого указанное здание или его часть становятся «помещением представительства». Словосочетание «используемые для целей представительства» ничего не говорит о том, будут ли они фактически заняты представительством или достаточно иметь в отношении них право собственности, договор аренды или покупки. Оба эти вопроса остаются без ответа как в юридическом, так и в практическом плане.

Государство пребывания имеет ряд конкретных обязательств в отношении помещений, занимаемых иностранными представительствами. В свою очередь, аккредитующее государство также связано одним важным обязательством: «Помещения представительства не должны использоваться в целях, несовместимых с функциями представительства, предусмотренными настоящей Конвенцией или другими нормами общего международного права, или же каким-либо специальными соглашениями, действующими между аккредитующим государством и государством пребывания» (п. 3 ст. 41 КДС). Такие же положения закреплены в ст. 47 КСМ и ст. 55 ККС.

В соответствии с существующей практикой власти государства пребывания должны быть уведомлены о месторасположении зданий дипломатических представительств и консульских учреждений, а также жилых помещений их сотрудников. Эта практика была превращена в правовое обязательство в отношении специальных миссий, а также постоянных представительств при междуна-

родных организациях и делегаций на международных конференциях. Подобное обязательство аккредитующего государства легко объяснить: отсутствие соответствующего уведомления может быть использовано государством пребывания в качестве оправдания в случаях нарушения дипломатического статуса помещений. Согласно п. 1 ст. 21 КДС «...государство пребывания должно либо оказать содействие аккредитующему государству в приобретении на своей территории, согласно своим законам, помещений, необходимых для его представительства, либо оказать помощь аккредитующему государству в получении помещения каким-либо иным путем». Аналогичные положения содержатся также в ККС, КПП, КСМ.

По распоряжению Президента Украины 24 июля 1992 г. было создано отделение по иностранным представительствам при Киевской городской администрации, которое занимается подбором зданий, где могут жить иностранные дипломаты.

В соответствии с рассматриваемыми Конвенциями статус транспортных средств представительства и его главы аналогичен статусу его официального местопребывания. Транспортные средства других членов представительства подлежат соответствующей защите. Термин «транспортные средства» имеет достаточно широкое значение и охватывает автомобили, самолеты и водные средства. В повседневной практике особый статус автотранспорта, принадлежащего дипломатам, легко определяется по номерному знаку, что является одной из наиболее ценимых, но и наиболее часто нарушаемых дипломатами и членами их семей привилегий.

Всем видам зарубежных представительств разрешается использовать флаг и герб направляющего государства на их зданиях и транспортных средствах, включая транспортные средства главы представительства. В случае специальных миссий это право распространяется на все средства передвижения, когда они используются для служебных целей. С другой стороны, флаг и герб направляющего государства могут быть вывешены только на здании официального пребывания специальной миссии, но не на здании резиденции ее главы. Наконец, специальные миссии, которые проводят встречи на территории третьего государства, могут использовать флаг и герб только в том случае, когда им это разрешено.

Зарубежное представительство может завершить свою деятельность либо при сохранившихся нормальных отношениях между соответствующими субъектами международного права, либо стать следствием решения о разрыве дипломатических отношений, либо результатом военного конфликта.

Рассмотрим теперь обстоятельства, вызывающие **окончание дипломатической миссии**. При этом следует иметь в виду, что речь может идти как о прекращении функций отдельных дипломатических агентов из состава представительства, так и о прекращении деятельности самих дипломатических представительств как органов аккредитуемого государства.

Касаясь прекращения функций дипломатических агентов, Венская КДС 1961 г. в ст. 43 предусматривает, что это может иметь место: а) по инициативе аккредитуемого государства или самого дипломатического агента (перевод его на другой пост, по болезни, в связи с увольнением в отставку и т. п.) – после уведомления об этом в порядке ст. 10 Конвенции, которое делается министерству иностранных дел страны пребывания; б) по инициативе государства пребывания – в случае его отказа признавать данного дипломатического агента сотрудником представительства, как это предусмотрено п. 2 ст. 9 Конвенции, т. е. при объявлении его «персона нон грата» (для дипломатического персонала представительства) или лицом неприемлемым (для остальных сотрудников представительства). Ст. 9 закрепляет норму, в соответствии с которой государство пребывания может уведомить об этом аккредитуемое государство в любое время, т. е. и тогда, когда дипломатический агент уже находится в государстве пребывания и выполнял до этого порученные ему дипломатические функции в представительстве, и тогда, когда он, будучи назначенным на соответствующую должность в представительстве, фактически еще не прибыл в страну пребывания.

Причины объявления «персоной нон грата» или лицом неприемлемым могут быть различными, но все они так или иначе связаны с поведением самого дипломатического агента – это неуважение к законам и правилам, существующим в стране пребывания, вмешательство в ее внутренние дела, злоупотребление дипломатическими привилегиями и иммунитетами, заявления, расцениваемые как политически бестактные и оскорбительные для

государства пребывания, и т. д. Все это обычно квалифицируется как «деятельность, несовместимая со статусом дипломатического агента», следствием чего и является выдвигаемое обычно требование к аккредитуемому государству отозвать данного дипломата или прекратить его функции в представительстве. В силу той же ст. 9 Венской Конвенции (которая, в свою очередь, соответствует сложившейся практике) государство пребывания не обязано излагать мотивы, по которым оно приняло решение объявить того или иного дипломатического агента «персоной нон грата», т. е. лицом нежелательным или «лицом неприемлемым», если речь идет о сотруднике недипломатического персонала.

Вместе с тем важно подчеркнуть, что международное право исходит при этом из презумпции абсолютной добросовестности государств при осуществлении несомненно принадлежащего им права объявления тех или иных дипломатических агентов иностранных государств «персонами нон грата», из предположения о том, что, даже не будучи объявленными, мотивы принятого решения достаточно серьезны и обоснованы. Пользование этим правом должно осуществляться в разумных пределах, без дискриминации и злоупотребления, и относиться требование об отзывании должно (при наличии достаточных оснований) только к конкретным, определенным лицам из состава представительства, а не к той или иной категории сотрудников представительства в целом. «...Нельзя признать правомерным использование обычая объявления «персоной нон грата» в провокационных целях, ухудшающих отношения между государствами»¹.

С юридической точки зрения объявление того или иного сотрудника дипломатического персонала или даже главы представительства «персоной нон грата» не влечет прекращения деятельности самих дипломатических представительств, поскольку оно носит, в принципе, сугубо персональный характер. Однако на практике это нередко ведет к осложнению отношений между соответствующими странами, в том числе иногда и к отзыванию в порядке ответных мер части персонала представительства или его главы. Соображения престижного характера или политическая

¹ Блищенко И.П. Дипломатическое и консульское право / И.П. Блищенко, В.Н. Дурденевский. — С.158.

оценка фактов объявления «персоной нон грата» могут преобладать здесь над правовой стороной дела. И все же необходимо различать окончание личной миссии дипломатического агента и прекращение деятельности дипломатических представительств в целом.

В первом случае помимо оснований, перечисленных в ст. 43 Конвенции 1961 г., функции дипломатических агентов прекращаются по не зависящим от государств-контрагентов причинам. Так, личная миссия автоматически прекращается со смертью как посла, так и самого направившего или принимавшего его главы государства в странах с монархической формой правления. В этих случаях до сих пор считается, что для возобновления миссии необходимо вручить новые верительные грамоты – либо новым послам, либо новому главе государства пребывания. Новые верительные грамоты необходимы и при преобразовании миссий в посольства. Напротив, в государствах с республиканской формой правления смерть президента или окончание срока, на который он был избран в аккредитующем государстве или государстве пребывания, не вызывают необходимости вручения новых верительных грамот действующими послами – их личная миссия может продолжаться, если только новый глава аккредитующего государства не примет решения о замене его послов за рубежом в связи с приходом к власти новой администрации.

Что касается **прекращения деятельности дипломатических представительств** в целом как органов государства, то это происходит в следующих случаях:

- когда дипломатические отношения между данными государствами разорваны или временно прерваны;
- когда между ними возникло состояние войны;
- когда в аккредитующем государстве или в государстве пребывания происходит коренное изменение государственного строя вследствие победы социальной революции (либо государственного переворота), и новый в социально-политическом смысле субъект международного права не подтвердил готовность поддерживать дипломатические отношения;
- когда одно из двух поддерживавших между собой дипломатические отношения государств прекращает свое самостоятельное

существование в качестве субъекта международного права и, сливаясь с другим, образует новый субъект международного права.

Следует подчеркнуть, что, независимо от происходящих в ряде случаев серьезных изменений и осложнений в политических отношениях между государствами (таких, как разрыв дипломатических отношений, война и т. д.), сохраняются их права и обязанности относительно остающихся на их территориях зданий дипломатических представительств и самих дипломатических агентов, еще не покинувших страну.

Так, в соответствии со ст. 44 Венской КДС 1961 г., государство пребывания должно, даже в случае вооруженного конфликта, оказать содействие, необходимое для возможно скорого выезда лиц, пользующихся привилегиями и иммунитетами, и членов их семей, предоставляя им, в случае необходимости, перевозочные средства. В ст. 45 указанной Конвенции предусматривается, что в случае разрыва дипломатических отношений между двумя государствами либо окончательного или временного отзыва персонала дипломатического представительства государство пребывания должно «уважать и охранять помещения представительства вместе с его имуществом и архивами». В то же время аккредитующее государство может, согласно той же ст. 45, вверить охрану помещений своего представительства вместе с его имуществом и архивами и поручить защиту своих интересов и интересов своих граждан третьему государству, приемлемому для государства пребывания.

Чаще других государств эту миссию принимает на себя Швейцария. В 1973 г. она представляла интересы 20 государств в странах, с которыми они прервали дипломатические отношения.

В современной практике Украины применяются дипломатические представительства на уровне послов. Этот высокий статус зарубежных представительств Украины призван продемонстрировать уважение к стране аккредитации. Он позволяет дипломатическому представительству Украины за рубежом обеспечить:

- высокий уровень реализации внешнеполитического курса Украины в каждой конкретной стране;
- защиту национальных и имущественных интересов своей страны, прав и интересов украинских граждан и юридических лиц;
- ведение переговоров с правительством государства пребывания;

– поддержание контактов с органами государственной власти, а также внешнеполитическими ведомствами, общественными объединениями, деловыми и культурными кругами, средствами массовой информации и представителями дипломатического корпуса.

Таким образом, **дипломатическое представительство** – особый зарубежный государственный орган внешних сношений, возглавляемый в зависимости от вида представительства послом, посланником, поверенным в делах или временным поверенным в делах. Временный поверенный в делах отличается от поверенного в делах тем, что он назначается в качестве представителя своего государства в стране аккредитации только на период отсутствия в ней посла. При этом следует обратить внимание на то, что временный поверенный в делах является временным представителем в делах аккредитующего государства, а не посольства, которым ему поручено руководить в течение отсутствия в стране посла. В случае выезда из страны временного поверенного в делах его замену может назначить только Министерство иностранных дел аккредитующего государства.

Уровень дипломатических представительств, которыми обмениваются государства, как правило, определяется на основе взаимности в момент установления между ними дипломатических отношений. При этом сами дипломатические отношения могут устанавливаться по-разному: путем обмена нотами или телеграммами на высоком уровне либо путем подписания соглашения или публикации согласованного коммюнике. Установление дипломатических отношений между двумя государствами является актом, подтверждающим суверенный и равноправный характер взаимоотношений двух субъектов международного права.

4.2. Структура и персонал дипломатических представительств

Постоянное дипломатическое представительство за рубежом (посольство или миссия) – это особого рода государственное учреждение, на которое возложена задача поддержания и развития официальных отношений с государством пребывания и защиты в нем прав и интересов аккредитующего государства, его граждан и

юридических лиц. Для выполнения этой задачи дипломатическое представительство должно располагать определенными структурами, средствами и возможностями, а также необходимым штатом сотрудников.

Однако в структуре дипломатических представительств различных государств есть и общие черты. И хотя по указанным выше причинам эта общность касается лишь форм, но не содержания деятельности, нельзя не отметить, что, так или иначе, в составе каждого посольства имеются такие структурные части, как канцелярия, архив, библиотека и т. д.

В целом же следует отметить, что внутренняя организация работы посольства или миссии международным правом не регламентируется и проводится на основе как общих норм внутреннего права, так и ведомственных актов и Положений МИД аккредитующего государства. Однако деятельность дипломатических представительств в отношении со страной пребывания (т. е. функции посольств и миссий) должна осуществляться в соответствии с общепризнанными нормами дипломатического права.

На Посольство Украины в иностранном государстве возлагается задача обеспечения дипломатическими средствами усилий по развитию сотрудничества нашей страны с государством пребывания. Сферами такого сотрудничества являются политические, торгово-экономические, научно-технические, культурные и другие связи, представляющие взаимный интерес¹. Помимо этого посольства оказывают содействие в установлении и осуществлении контактов между государственными органами, общественными объединениями и представителями деловых кругов обоих государств.

К числу важнейших функций дипломатических представительств относится также сбор законными средствами разнообразной информации о государстве пребывания, а также анализ двусторонних отношений с ним Украины. В частности, дипломатические представительства собирают и анализируют все доступные факты и сведения, касающиеся экономической, социально-политической ситуации в государстве пребывания, внешней и

¹ Гуменюк Б.І. Дипломатична служба: правове регулювання: навч. посіб. / Б.І. Гуменюк. – К.: Либідь, 2007. – 224 с.

внутренней политики его руководства, положения страны пребывания в системе международных отношений и ее позиции по основным международным проблемам. Интерес представляет также информация о деятельности других государств, международных организаций, союзов и объединений в регионе расположения страны пребывания. По этим вопросам посольства информируют высшее руководство Украины, Министерство иностранных дел Украины и другие органы власти, вносят в установленном порядке предложения по развитию отношений между обоими государствами и обеспечению интересов Украины в соответствующем регионе.

Закон Украины «О дипломатической службе» от 20 сентября 2001 г.¹ № 2728-III, предусматривает участие Посольства в подготовке международных договоров Украины с государством пребывания и выработке предложений о заключении, выполнении, прекращении и приостановлении действия двусторонних договоров с ним, его активное участие в других вопросах договорной практики.

Еще одним важным направлением работы посольств является **консульская деятельность**. Помимо консульской работы как таковой, она включает общее руководство деятельностью консульских учреждений, находящихся на территории стран пребывания. Особое место в этой деятельности занимают установление и поддержание связей и контактов с соотечественниками, проживающими в государстве пребывания, оказание им консульской помощи.

Не менее важна работа по обеспечению безопасности как самого Посольства, так и всех загранучреждений Украины, сотрудников этих загранучреждений и членов их семей, по организации действий украинских граждан в условиях чрезвычайных ситуаций и руководству этими действиями.

Структура посольства Украины, как и других стран, зависит от штатно-финансовых возможностей и количественного состава персонала. В каждом дипломатическом представительстве количественный состав работающих в нем дипломатических и административно-технических служащих определяется в соответ-

¹ *Про дипломатичну службу*: Закон України // Офіційний вісник України. – 2001. – № 42. – Ст. 1881.

ствии с так называемым штатным расписанием, в котором указывается, сколько и каких конкретно должностей имеется в данном дипломатическом представительстве. При этом штатная численность сотрудников во многом определяется объемом задач, которые ставятся перед посольством, политическим режимом и характером политики государства пребывания, степенью развитости и интенсивности контактов в политической, торгово-экономической и социально-культурной сферах, местом и ролью государства пребывания в международном сообществе. Не менее важны и бюджетные возможности МИД Украины, так как общее количество штатных должностей и объем финансирования на их содержание определяются в соответствии с указом Президента Украины. Однако фактическое заполнение штатного расписания посольства может быть иным, отличным от зафиксированного на бумаге штатного расписания. Например, дипломатический сотрудник может на практике занимать менее высокую должность, чем та, что зафиксирована в штатном расписании.

Как уже отмечалось, структура и численный состав сотрудников посольства зависят от того, сколько должностей предусмотрено штатным расписанием посольства. На практике бывают крупные посольства, в которых работают десятки, а то и сотни людей, их учреждают в наиболее крупных и политически влиятельных государствах. Бывают средние посольства, дипломатический персонал которых составляет 20—30 сотрудников. Но бывают и совсем небольшие посольства, где, помимо посла, трудятся лишь несколько дипломатических работников. По существу, все посольства разные, но при наличии достаточного количества штатных должностей структура посольства может быть следующей.

Во главе посольства стоит Чрезвычайный и Полномочный Посол, являющийся высшим официальным представителем государства, аккредитованным в стране пребывания. Он осуществляет общее руководство посольством, определяет его структуру, распределяет должностные обязанности между сотрудниками, несет персональную ответственность за деятельность посольства и каждого работающего под его руководством сотрудника.

Под руководством посла работают все сотрудники посольства, относящиеся как к дипломатическому, так и к административно-техническому персоналу. Глава дипломатического представительства является высшим официально аккредитованным представителем государства в данной стране пребывания. Он отвечает не только за деятельность дипломатического представительства и членов его персонала, но осуществляет также общее политическое руководство и наблюдение за деятельностью всех иных организаций и лиц своего государства, находящихся на территории страны пребывания. Поскольку посол не обычный администратор, возглавляющий государственное учреждение, а лицо, ответственное за соблюдение общего политического курса в отношении страны пребывания, он особенно нуждается в надежном, высококвалифицированном и преданном делу аппарате – членах персонала представительства.

Дипломатический персонал посольства может состоять из таких сотрудников:

1) **советник-посланник** – старший дипломат, который, как правило, имеет большой опыт работы в центральном аппарате МИД Украины и за рубежом. В случае отсутствия посла в стране пребывания (отпуск, командировка и т. п.) он исполняет функции временного поверенного в делах Украины. Обычно в посольстве работает только один советник-посланник, хотя бывают случаи, когда в некоторых крупных посольствах назначаются два и более советников-посланников. Советник-посланник, являясь вторым по положению человеком в посольстве, организует всю оперативную и повседневную работу дипломатического персонала посольства, вместе с тем он может также осуществлять руководство одной из групп, например, группой двусторонних отношений со страной пребывания. Часто на советника-посланника возлагается кураторство хозяйственных, финансовых и других организационных вопросов с тем, чтобы по возможности высвободить максимально больше времени посла для осуществления политической и дипломатической работы. Подавляющее большинство послов в ходе своей дипломатической карьеры имели опыт работы в качестве советника-посланника;

2) **советник** – старший дипломат. В маленьких посольствах, где нет должности советника-посланника, советник может являться вторым по положению должностным лицом после посла и

выполнять в полном объеме функции советника-посланника. И в то же время в крупных посольствах могут работать сразу несколько советников. Тогда каждый из них будет руководителем соответствующей группы;

3) **первый секретарь** – старший дипломат посольства; в крупном дипломатическом представительстве их может быть несколько. Нередко первый секретарь вместо советника является руководителем одной из упомянутых выше групп либо может возглавлять, например, группу культурных связей со страной пребывания или пресс-группу посольства и являться пресс-атташе посольства;

4) **второй секретарь**. Он может, к примеру, являться руководителем консульского отдела посольства либо выполнять работу, обычно поручаемую первому секретарю. Но может и входить в одну из групп, возглавляемых советником или первым секретарем;

5) **третий секретарь**. В небольшом посольстве он может иметь самостоятельный участок работы, например, возглавлять одну из групп или консульский отдел, или может быть включен в одну из групп, возглавляемых старшим дипломатом посольства;

6) **атташе** – младшая дипломатическая должность; занимающие ее дипломаты, как правило, входят в состав групп, возглавляемых старшими дипломатами. Тем не менее, атташе может иметь и самостоятельный участок работы, например, отвечать за вопросы дипломатического протокола или являться помощником посла. В то же время в крупных посольствах протокольную работу нередко поручают дипломату более высокого ранга, например, второму или даже первому секретарю.

Как уже отмечалось, обязанности между дипломатами посольства распределяет посол, и только он решает, какого сотрудника на какой участок работы направить, кому поручить возглавить ту или иную группу. При этом посол исходит из штатного расписания возглавляемого им посольства, т. е. наличия тех или иных штатных должностей, производственной целесообразности, уровня подготовки, способностей, опыта и склонностей своих сотрудников к выполнению того или иного вида работы. При изменении ситуации, например, при отъезде одного из дипломатов, Посол может постоянно или временно перераспределить обязанности, переставить остающихся сотрудников, переместить их на

новый участок работы. Отсюда понятно, что чем шире знания и профессиональные навыки сотрудников, тем более разнообразный опыт работы в посольстве они могут приобрести, что немаловажно для их дальнейшего карьерного и профессионального роста.

Некоторое представление о различиях между дипломатическими должностями и званиями дает приводимая В. А. Зориным¹ типовая структура посольства.

Структура посольства

Группа по вопросам внешней политики	Руководит советник-посланник посольства
Группа по вопросам внутренней политики	Руководит советник-посланник посольства
Группа по вопросам экономики	Руководит советник-посланник посольства
Отдел культурных связей	Возглавляется советником по вопросам культуры
Отдел изучения новой техники	Возглавляется советником по новой технике
Отдел печати	Возглавляется первым секретарем
Консульский отдел	Возглавляется вторым секретарем
Хозяйственная группа	Возглавляется первым секретарем, ведает вопросами охраны, транспорта, уборки и др.
Секретариат посла	Возглавляется третьим секретарем, ведает также протокольными вопросами

Там, где нет советника-посланника (т. е. советника, имеющего ранг посланника), один из советников, старший по должности, обычно руководит текущей работой посольства, являясь заместителем посла. В крупных же посольствах имеется даже несколько советников-посланников.

Дипломатический персонал посольства выполняет свою работу в соответствии с распределением обязанностей, которое утверждается послом. Вместе с тем, исходя из производственной необходимости и рабочей целесообразности, посол вправе дать любому своему сотруднику поручение, выходящее за рамки официально

¹ Зорин В.А. Основы дипломатической службы / В.А. Зорин. – М.: ИМО, 1964. – С. 213.

закрепленных за ним обязанностей. Статус, права и функциональные обязанности каждого дипломатического служащего посольства зафиксированы в соответствующих должностных инструкциях, которые утверждаются послом.

Таким образом, дипломатический персонал посольств и миссий как первая и основная категория лиц, занятых в представительстве, характеризуется наличием ряда указанных выше признаков и особенностей, определяющих правовое положение, привилегии и иммунитеты дипломатических агентов в целом. Дипломатические привилегии и иммунитеты будут рассмотрены в следующей главе.

Дипломатический персонал – это те сотрудники, которые выполняют дипломатические функции, при этом не все они обязательно занимают дипломатические должности и имеют дипломатические ранги. Так, к числу дипломатического персонала относятся референты и стажеры – молодые дипломатические работники, прибывшие на работу в посольство сразу после окончания высшего учебного заведения и не имевшие ранее возможности приобрести необходимый профессиональный опыт дипломатической работы. По прошествии времени и при должном отношении к порученной работе они довольно скоро могут занять младшую дипломатическую должность – атташе. К дипломатическому персоналу также относятся представители других ведомств, работающие в рамках посольства и выполняющие свои узко специфические функции (например, атташе по сельскому хозяйству, атташе по вопросам морского транспорта, атташе по науке, атташе по спорту или атташе по вопросам миграции и т. п.). Занимающие эти должности сотрудники, как правило, командированы соответствующими министерствами и ведомствами, но по своему статусу они являются дипломатическими работниками посольства.

При всех различиях в структуре и самой организации работы посольств и миссий отдельных стран каждое дипломатическое представительство включает, кроме вышеназванной дипломатической, еще две категории сотрудников – административно-технического и обслуживающего персонала. Кроме того, отдельно стоят так называемые «частные домашние работники», т. е. лица, выполняющие работу по найму у сотрудников представительства и не являющиеся служащими аккредитующего государства. Современное дипломатичес-

кое право четко определяет правовое положение, привилегии и иммунитеты каждой из названных категорий лиц, работающих в посольствах.

Следующая категория сотрудников дипломатического представительства – *члены административно-технического персонала, «осуществляющие административно-техническое обслуживание представительства»* (ст. 1 Венской КДС 1961 г.). Административно-технические сотрудники обеспечивают бесперебойное и эффективное функционирование посольства. По своему служебному и, соответственно, правовому положению они отличаются от сотрудников первой категории, однако в том, что касается привилегий и иммунитетов этих лиц, современное международное право и внутреннее законодательство ряда государств делают значительные шаги в сторону приближения их к статусу дипломатических агентов.

К категории административно-технического персонала относят референтов-переводчиков, заведующих канцеляриями, заведующих хозяйством, дежурных комендантов, технических секретарей, стенографисток и другой канцелярский персонал, шифровальщиков, лиц, обслуживающих узлы связи посольства, счетно-бухгалтерских работников и др. Все эти сотрудники не имеют дипломатических паспортов и рангов, однако командированы на работу в страну пребывания Министерством иностранных дел и имеют право на служебный паспорт, представляющий собой нечто среднее между дипломатическим и общегражданским паспортом.

В крупных посольствах и тех, где здание посольства является собственностью Украины, как правило, работают командированные из центра инженеры, электрики, дизелисты, слесари, столяры, сантехники и другие квалифицированные рабочие и специалисты. В большинстве посольств функционируют медицинские пункты, где работает квалифицированный врач, который может быть командирован из Украины или являться членом семьи сотрудника. При крупных посольствах, если имеется достаточное число детей сотрудников посольства школьного возраста, функционируют общеобразовательные средние школы, в которых трудятся присланные из Украины педагоги. Вместе с тем некоторые педагоги школы могут быть приняты на работу на месте из числа членов семей сотрудников посольства или других украинс-

ких учреждений. Словом, коллектив украинских дипломатических представительств за рубежом – это многие десятки, а то и сотни граждан Украины, выезжающие на временную работу за рубеж по линии Министерства иностранных дел Украины в сопровождении членов своих семей, включая детей.

К обслуживающему персоналу представительства относятся — шоферы, уборщицы, лифтеры, повара, вахтеры, садовники и пр. К ним примыкает обособленная группа лиц, не входящих в персонал представительства, но работающих по найму у самих сотрудников посольства или миссии — это так называемые «частные домашние работники» (ст. 1 Конвенции 1961 г.) – домработницы, няни и др. Обе эти группы лиц комплектуются в основном из числа граждан государства пребывания, тогда как первые две категории – это, как правило, граждане аккредитующего государства.

Для дипломатического персонала представительства наличие гражданства аккредитующего государства является даже юридически обязательным требованием. Согласно п. 1 ст. 8 Венской КДС 1961 г. члены дипломатического персонала представительства в принципе должны быть гражданами аккредитующего государства. В п. 2 той же статьи уточняется это положение – члены дипломатического персонала представительства не могут назначаться из числа лиц, являющихся гражданами государства пребывания, иначе как с согласия этого государства, причем такое согласие может быть в любое время аннулировано. В равной мере это касается и граждан третьего государства, которые не являются одновременно гражданами аккредитующего государства (п. 3 ст. 8 Конвенции 1961 г.).

Члены дипломатического персонала, как и сам посол, имеют представительный характер, т. е. наделены полномочиями выступать по вопросам, входящим в их компетенцию, от имени аккредитующего их государства. Практически это выражается в выполнении всем дипломатическим персоналом посольства или миссии функций, предусмотренных в ст. 3 Венской Конвенции.

Помимо этого основного качества – представительного характера – дипломатический персонал посольств и миссий имеет еще некоторые отличительные признаки. Так, его членами всегда являются лица, находящиеся на дипломатической службе данного государства, – либо кадровые, профессиональные дипломаты

(в западной терминологии – «дипломаты карьеры»), либо перешедшие на дипломатическую службу в порядке нового назначения или поступления. Однако в любом случае, как предусматривается п. «д» ст. 1 Венской КДС 1961 г., члены дипломатического персонала – это лица, имеющие дипломатический ранг.

Дипломатический ранг – это личный ранг дипломата, который присваивается ему в соответствии с существующими в каждой стране законами и правилами относительно прохождения дипломатической службы¹.

Этот ранг сохраняется независимо от занимаемой в данное время должности. Иначе говоря, ранг и должностное положение дипломата могут совпадать (например, Чрезвычайный и Полномочный Посол – и ранг, и должность), но могут и не совпадать. Так, тот же высший ранг Чрезвычайного и Полномочного Посла имеют в украинской практике министр иностранных дел Украины и его заместители, а также постоянные представители Украины при международных организациях.

Следует отметить, что в дипломатической практике (и в литературе по этой отрасли права) недостаточно четко разграничиваются такие понятия, как классы и ранги, звания и должности дипломатических агентов («Дипломатический агент», как определяет Венская КДС – это глава представительства или член дипломатического персонала представительства).

Между тем, различия есть и прослеживаются они по нескольким направлениям. Если говорить о классах и рангах, то первые определяются международным правом и относятся только к главам дипломатического представительства, тогда как вторые (ранги) вводятся внутренним правом каждого государства и предусматриваются для всех его должностных лиц, ведущих в рамках ведомства иностранных дел работу по осуществлению официальных сношений с иностранными государствами – как в центральном аппарате МИД, так и в зарубежных органах внешних сношений данного государства. Что касается дипломатических рангов, то Законом Украины «О дипломатических рангах Украины» № 253-IV от 28 ноября 2002 г. для работников украинской дипломатической

¹ *Про дипломатичні ранги України: Закон України // Офіційний вісник України. – 2002. – № 52. – Ст. 2349.*

службы установлены следующие одиннадцать дипломатических рангов: Чрезвычайный и Полномочный Посол; Чрезвычайный и Полномочный Посланник 1 класса; Чрезвычайный и Полномочный Посланник 2 класса; Советник 1 класса; Советник 2 класса; Первый секретарь 1 класса; Первый секретарь 2 класса; Второй секретарь 1 класса; Второй секретарь 2 класса; Третий секретарь; атташе.

При этом было установлено, что первые три ранга присваиваются Указами Президента Украины, а остальные восемь – приказами министра иностранных дел Украины.

Из украинских дипломатов, имеющих один из названных выше одиннадцати рангов, комплектуется дипломатический персонал посольства Украины за границей. Возглавляемый послом дипломатический персонал украинских посольств в крупных и важных дипломатических точках может включать в порядке старшинства: советников-посланников, советников, торгового представителя, военного, военно-морского и военно-воздушного атташе, первых секретарей, заместителей торгпреда, вторых секретарей, третьих секретарей, атташе, помощников военного, военно-морского и военно-воздушного атташе.

Все эти лица имеют, как правило, дипломатические паспорта, выдаваемые им аккредитующим государством. Исключение составляет Великобритания, где выдача дипломатических паспортов не предусматривается. Эта категория сотрудников заносится в дипломатический список, периодически публикуемый протокольным отделом МИД страны пребывания. Они получают (также от протокольного отдела МИД страны пребывания) особые дипломатические карточки, удостоверяющие их статус дипломатических агентов. Делается это на основе норм внутреннего права и требований местной протокольной практики.

Что касается обстоятельств и условий, существующих в государстве пребывания, то последнее, естественно, знает о них лучше, чем кто-либо иной. Отсюда вытекает необходимость достижения договоренности, соглашения о количественном составе представительства, если все же на этой почве возникли разногласия. Единственно нормальным в международном праве является такое положение, при котором учитываются законные интересы и права государств-контрагентов, и их согласованные по данному вопросу внешнеполитические позиции находят выражение в равноправном и взаимоприемлемом для них международно-правовом акте.

Не следует, однако, смешивать вопрос о неправомерности требования в одностороннем порядке государства пребывания об ограничении численности персонала принимаемого им представительства с безусловным правом любого государства пребывания отказаться признавать то или иное лицо сотрудником представительства, если аккредитуемое государство не выполняет в течение разумного срока своих обязательств, вытекающих из факта объявления такого сотрудника «персоной нон грата» или лицом неприемлемым, как это и предусмотрено п. 2 ст. 9 Венской Конвенции. Но делаться это должно, как отмечалось, на строго индивидуальной основе – только в отношении отдельных лиц из состава представительства, своими действиями вынудивших государство пребывания пойти на такой шаг.

В прямой связи с вопросом о персонале дипломатических представительств находится вопрос об их структуре. Так же, как нет общей дипломатии, а есть всегда дипломатия конкретного государства, так нет и какого-либо стандарта, общеобязательного требования относительно структурных частей и подразделений дипломатических представительств. В конечном счете, внутренняя организация работы посольства или миссии определяется задачами внешней политики, типом данного государства и историческими условиями его развития.

4.3. Функции дипломатических представительств и средства их осуществления. Дипломатический корпус

Под функциями нередко понимаются именно процессы деятельности, направленные на осуществление определенных задач. В настоящее время функции дипломатических представительств определяются преимущественно договорными нормами международного права и, прежде всего, Венской КДС 1961 г.

Международному праву были известны сложившиеся издавна обычные нормы, предусматривавшие такие общепризнанные функции дипломатических представительств, как **переговоры, информационная деятельность и дипломатическая защита**. Зачастую к ним добавляется и четвертая функция – **представительство**. Эти функции настолько прочно укоренились в практике

и в структуре международного права, что воспроизводятся с необходимыми уточнениями и в Венской КДС 1961 г. Однако ст. 3 этой Конвенции предусматривает и новые, обусловленные развитием современных международных отношений, функции.

Наиболее тесно связанной с идеей дипломатии функцией посольств и миссий является *ведение переговоров* с правительством государства пребывания (п. 1 «с» ст. 3 Венской КДС 1961 г.). При этом под переговорами следует понимать как обычные рабочие контакты посольства с Министерством иностранных дел страны пребывания, в ходе которых обсуждаются те или иные вопросы, представляющие взаимный интерес, так и собственно переговоры, имеющие целью, например, выработку соответствующего двустороннего международного договора.

В первом случае переговоры ведет чаще всего не сам посол, а по его поручению ответственные сотрудники из числа дипломатического персонала представительства. Собственно же переговоры ведет уже обычно сам посол, причем для их ведения и принятия текста двустороннего договора, являющегося результатом таких переговоров (включая парафирование договора), от посла не требуется специальных полномочий – он имеет на это право в силу самого факта аккредитации в данной стране. Однако для подписания договора, если это поручено послу, требуются уже должным образом оформленные полномочия¹ (ст. 7).

Это касается и переговоров не двусторонних, а проводимых в рамках многосторонней международной конференции, если послу поручено участвовать в них в качестве представителя своего государства. Особое значение в настоящее время приобрел такой вид дипломатии, как переговоры на высшем уровне. В доктрине международного права давно уже признавалось, что они могут быть особенно эффективным средством урегулирования самых сложных вопросов международной жизни, поскольку именно главы государств и правительств обычно наделены конституционным правом принимать наиболее ответственные политические решения. Ч. Хайд, например, писал: «Когда необходимо соглашение по серьезным и крайне важным вопросам для того, чтобы

¹ *Віденська конвенція про право міжнародних договорів, 1969 р., см: Про міжнародні договори України. Закон України від 29 червня 2006 р. — № 1906-15.*

избегнуть столкновения и неминуемой, казалось бы, войны, обычные средства дипломатии в лице послов и других дипломатических представителей могут быть вытеснены главами правительств заинтересованных государств».¹

Это, однако, не означает, как отмечает американский юрист-международник Хайд, что обычные средства дипломатии утрачивают силу. В действительности дипломатические представительства и в наше время остаются основным, постоянно действующим каналом связи и сношений между государствами-контрагентами. К тому же, помимо обычных, перечисленных в ст. 3 Венской Конвенции 1961 г., функций дипломатические представительства, как и другие звенья дипломатической службы соответствующих государств, проводят большую работу и по подготовке самих встреч и переговоров на высшем уровне, и по международно-правовому оформлению принимаемых на них решений.

Необычайно возросла сейчас и роль *информационной функции* дипломатических представительств государств. Посольства и миссии всегда были важным каналом удовлетворения потребности в знании и понимании различных аспектов жизни других государств. Ныне государства, подписавшие Заключительный акт Сопредседания по безопасности и сотрудничеству в Европе, «...отмечая важное значение распространения информации из других государств-участников и лучшего ознакомления с такой информацией ...выражают свое намерение, в частности ...улучшать возможности ознакомления с бюллетенями официальной информации, выпускаемыми дипломатическими представительствами и распространяемыми этими представительствами на основе договоренностей, приемлемых для заинтересованных сторон».

Как видим, в Заключительном акте акцентируется внимание на той стороне деятельности дипломатических представительств, которая связана с распространением официальной информации, поступающей через посольства от **аккредитуемого государства**, причем делаться это должно на соответствующей международно-правовой основе. Однако есть и вторая сторона информационной функции посольств и миссий – сбор, **получение** информации,

¹ Хайд Ч.-Ч. Международное право, его понимание и применение Соединенными Штатами Америки. – М.: Изд-во иностр. лит., 1952. – Т. 4. – С. 34–35.

касающейся государства **пребывания**, по всем вопросам, могущим представлять интерес для аккредитуемого государства (данные о внутривнутриполитическом положении страны пребывания, ее внешней политике, экономическом развитии и т. п.).

Международное право признает возможность такого рода наблюдения и сбора информации в стране пребывания лишь **законными средствами**. Это специально подчеркивается в п. 1 «д» ст. 3 Венской Конвенции 1961 г., и такие легальные, открытые источники информации определяются правопорядком страны пребывания.

Все вышеизложенное – это, в общем, традиционные, давно сложившиеся функции дипломатических представительств. Но современное дипломатическое право уже не может не учитывать новых задач и требований, стоящих в условиях глобализации перед дипломатией в деле обеспечения мира и развития дружественных отношений и сотрудничества между государствами, независимо от различий в их государственном и общественном строе (о чем отдельно пойдет речь в соответствующем разделе данной работы). Именно эта формула, отражающая суть принципа мирного сосуществования, содержится в преамбуле Венской КДС 1961 г. и в ст. 3, определяющей, что пятая из названных в ней функций дипломатических представительств состоит в поощрении дружественных отношений между аккредитуемым государством и государством пребывания и в развитии их взаимоотношений в области экономики, культуры и науки.

В ст. 3 Венской КДС 1961 г. значится функция *дипломатической защиты*¹ предусматривает защиту прав и законных интересов аккредитуемого государства, его граждан и юридических лиц, находящихся на территории страны пребывания посольства. Дипломатическая защита выражается, прежде всего, в том, что посольство консультирует своих граждан по всем вопросам, относящимся к их пребыванию в данной стране, делает различные запросы по поводу защиты интересов своего государства и его граждан, а в необходимых случаях – протесты и представления властям страны пребывания.

¹ Лукашук И. И. Дипломатическая защита / И. И. Лукашук // Право и политика. – 2000. – № 8. – С. 99–117.

Практически защита прав и интересов граждан аккредитуемого государства осуществляется теперь почти полностью консульскими отделами посольств или самостоятельными консульскими учреждениями данного государства и только в особо серьезных и политически значимых случаях соответствующие шаги предпринимаются от имени дипломатического представительства в целом.

С международно-правовой точки зрения дипломатическая защита может осуществляться при соблюдении ряда условий. В Венской Конвенции 1961 г. указание на это дается лишь в самой общей форме: в п. 1 «б» ст. 3 говорится, что такая защита должна осуществляться «...в пределах, допускаемых международным правом». Однако сложившиеся по этому поводу обычные нормы международного права позволяют уточнить это положение и сформулировать, по крайней мере, четыре основных условия, делающих дипломатическую защиту правомерной.

1. При осуществлении дипломатической защиты (как, впрочем, и в процессе деятельности посольства в целом) не должно быть никакого вмешательства в дела, по существу входящие во внутреннюю компетенцию государства пребывания.

2. Прежде чем прибегать к средствам дипломатической защиты, посольство должно убедиться в том, что гражданам или органам его государства или отказано в мерах судебной и иной защиты по законодательству страны пребывания, или все средства, предусмотренные этим законодательством для восстановления нарушенных прав, уже исчерпаны и не дали результата.

3. Дипломатическая защита может оказываться только гражданам и органам отечественного для посольства государства. Апатриды и бипатриды (т. е. лица, вообще не имеющие гражданства какой-либо страны, и лица, обладающие гражданством двух или более государств одновременно), а также граждане и органы иностранного государства обычно не вправе рассчитывать на покровительство чужого для них посольства, если это не вызвано крайней необходимостью и не является предметом специальной договоренности, соглашения между заинтересованными государствами, как это предусматривается ст. ст. 45 и 46 Венской КДС 1961 г.

4. Право на дипломатическую защиту «есть исключительно право отечественного государства» в лице его посольства, «сложившееся в силу международного обычая, но отнюдь не право индивидов», т. е. граждан данного государства, обращающихся в посольство за помощью. Иначе говоря, аккредитуемое государство, и только оно, решает, предпринимать ли ему (в лице посольства или миссии, а также консульства) какие-либо акции перед властями страны пребывания, и если да, то в каком объеме и в какой форме.

Осуществление функции дипломатической защиты является, пожалуй, наиболее сложной, требующей скрупулезного соблюдения всех перечисленных выше условий сферой деятельности посольства. Объясняется это тем, что всякий индивид находится под властью государства, на территории которого он находится. Это, следовательно, касается и граждан иностранных государств, находящихся на чужой территории и обязанных подчиняться правопорядку принимающего их государства. В результате создается реальная ситуация, при которой иностранцы, с правовой точки зрения, находятся под юрисдикцией двух государств – отечественного и принимающего их в данное время. В этих условиях допускаемая международным правом дипломатическая защита своих граждан посольствами и миссиями должна осуществляться таким образом, чтобы избежать столкновения между указанными двумя юрисдикциями. Здесь многое зависит не только от дипломатического искусства, но и от знания и, главное, – соблюдения имеющихся на этот счет международно-правовых норм.

Функцию *представительства* можно, по-видимому, считать основной для каждого посольства или миссии; здесь в концентрированном виде отражается все то, ради чего они создаются за рубежом. Вся деятельность дипломатического представительства – это представительство (отсюда, кстати, и само его название), выступление от имени своего государства по всем вопросам официальных отношений между двумя данными государствами. По существу из этой основной функции вытекают и все остальные, названные выше.

Однако «представительство» как функция может проявляться и самостоятельно. Особенно заметно это в вопросах церемониально-

го, протокольного характера. В этих случаях перед посольством не ставятся непосредственные задачи ведения переговоров, сбора информации о стране пребывания, защиты прав и интересов своего государства и его граждан, осуществления других мероприятий практического плана. Посольство здесь «просто» представляет свое государство на различного рода официальных мероприятиях, торжественных церемониях по поводу национальных праздников, выдающихся юбилейных дат, важных государственных событий и др. Эти официальные мероприятия могут проводиться страной пребывания – и тогда посол участвует в них именно в качестве представителя своего государства, или аккредитуемым государством, когда от имени этого государства посол устраивает приемы и организует другие официальные мероприятия. В них принимают участие официальные лица страны пребывания и представители других государств, с которыми страна посла поддерживает нормальные дипломатические отношения.

В отличие от других функций представительство в узком его значении (*т. е. церемониальные, протокольные функции*) осуществляется, как правило, главой дипломатического представительства, а не его сотрудниками. Посол и сейчас официально и назначается, и аккредитуется на уровне глав государств, однако практически в своей повседневной деятельности он скорее представляет свое правительство и действует под его руководством. Надо сказать, идея представительства претерпела со времени своего зарождения в эпоху абсолютных монархий значительные изменения, и сейчас уже не вызывает сомнения, что посол и вообще дипломатический агент представляет именно государство, его направившее, а не конкретное лицо в этом государстве, какое бы высокое положение оно в нем ни занимало. Правда, и в современной дипломатии распространен институт личных представителей глав государств и правительств, но эта форма дипломатии, за некоторыми исключениями, также не имеет ничего общего с былыми представлениями о послах как *Alter ego* своих суверенов. Далее, если в прежнем международном праве, и в частности в ст. 2 Венского регламента от 19 марта 1815 г., предусматривалось, что лишь «одни послы и папские легаты или нунции почитаются представителями своих государей» и соответственно только они имели право на особые

привилегии в ведении дел со страной пребывания, то сейчас функция представительства в широком смысле выполняется, в сущности, всем составом дипломатов посольства, так же как и другие его функции.

Кроме того, в п. 2 ст. 3 Венской Конвенции 1961 г. предусматривается возможность выполнения дипломатическим представительством **консульских функций** – практики, введенной в первые дни независимости Украины созданием консульских отделов в украинских полпредствах за рубежом и получившей ныне всеобщее признание.

Статья 3 Венской КДС не содержит исчерпывающего перечня функций дипломатических представительств – возможны и другие их функции. Важно то, что все они должны осуществляться в соответствии с общепризнанными принципами и нормами общего международного права – только тогда дипломатическая деятельность может служить делу укрепления мира и развития сотрудничества между государствами. Для этого есть сейчас прочная международно-правовая база в виде соответствующих договоров и обычаев, регулирующих дипломатическую деятельность.

Но кроме международно-правовой базы для успешной работы посольств и миссий необходима и база материально-техническая, т. е. те конкретные средства и возможности, которые облегчают практическую деятельность посольств и миссий как органов, представляющих иностранные государства на территории страны пребывания.

В ст. 25 Венской КДС 1961 г. закреплена в общей форме правовая обязанность принимающего государства оказывать содействие иностранному дипломатическому представительству и предоставлять все возможности для выполнения последним его функций. Конкретно это может выражаться, например, в обеспечении права сотрудников иностранных дипломатических представительств на *свободу передвижения* по территории государства пребывания.

Поскольку сфера деятельности посольства, в отличие от консульства, распространяется на всю территорию страны пребывания, то из этого логически вытекает и право на свободное передвижение дипломатов по этой территории. Оно необходимо не только для изучения условий и событий в стране пребывания, составляющих основное содержание информационной функции

посольства, но и для выполнения акций, связанных с функциями дипломатической защиты, представительства и т. п.

Однако свобода передвижения не означает неограниченных и бесконтрольных поездок дипломатов, предпринимаемых безотносительно к соображениям национальной безопасности страны пребывания. Здесь, как и во всех случаях, необходим полный учет прав и законных интересов обоих государств-контрагентов. В таком духе и формулируется сейчас общая норма дипломатического права, изложенная в ст. 26 Венской Конвенции 1961 г.: «Поскольку это не противоречит законам и правилам о зонах, въезд в которые запрещается или регулируется по соображениям государственной безопасности, государство пребывания должно обеспечить всем сотрудникам представительства свободу передвижения по его территории».

Правила передвижения дипломатов, принятые многими странами, предусматривают, что до начала поездки дипломата его посольство должно уведомить об этом МИД страны пребывания, в протокольный отдел которого в этих случаях направляется нота, содержащая сведения о лице, предполагающем совершить поездку, его маршруте и т. д. Это необходимо по двум причинам. *Во-первых*, для того чтобы обеспечить интересы государства пребывания и гарантировать его право не допустить поездки в запретные зоны (в соответствии со ст. 26 Конвенции) и, *во-вторых* (уже в интересах самого дипломата и аккредитующего его государства), чтобы иметь возможность принять все необходимые меры для предупреждения каких-либо посягательств на личность, свободу или достоинство иностранного дипломата, как того требует ст. 29 Венской КДС 1961 г. Прежде чем принять такие меры и дать соответствующие указания местным властям, государство пребывания, естественно, должно располагать необходимой информацией о поездке дипломата, и за поездки, совершаемые инкогнито, оно не может нести ответственность.

Как видим, и в этих случаях права и возможности, предоставляемые дипломатическим представительствам, одновременно предполагают и обязанность последних добросовестно пользоваться ими без ущерба для прав и интересов государства пребывания.

К средствам обеспечения нормальной деятельности посольств и миссий относится и предусмотренная международным правом *свобода сношений* дипломатических представительств с аккредитующим государством и его органами как внутри страны, так и за рубежом. При этом, как отмечается в п. 1 ст. 27 Венской КДС 1961 г., «...представительство может пользоваться всеми подходящими средствами, включая дипломатических курьеров и закодированные или шифрованные депеши».

Решение вопроса о пропуске диппочты через границы государств возложено на таможенные власти, руководствующиеся в этих случаях действующим в каждой стране таможенным законодательством. Они обычно беспрепятственно пропускают диппочту, подвергая ее лишь внешнему осмотру и проверяя соблюдение ряда непереносимых требований (наличие курьерского листа с указанием числа мест и их принадлежности той или иной стране, наличие соответствующих подписей на сопровождающем почту документе, наличие печатей, пломб и надписей на самих местах с диппочтой и т. д.). И лишь при отсутствии видимых внешних признаков несоблюдения отправителем указанных выше условий таможенные власти вправе отложить решение вопроса о пропуске такого груза до согласования с МИД своей страны, которое в этих случаях может вступить в контакты с соответствующим дипломатическим аппаратом иностранного государства. Такого рода гарантии необходимы для того, чтобы обеспечить действительную абсолютную неприкосновенность дипломатической почты в духе требований ст. 27 КДС 1961 г. При этом учитывается, что международное право предусматривает ответственность и отправляющих дипломатическую почту государств за перевозку в ней ненадлежащих вложений – по общим правилам об условиях и характере ответственности государства по международному праву.

Нарушения статуса дипкурьеров имели место не только в прошлом. Они происходят и сейчас – иногда под предлогом «борьбы с контрабандой оружия, наркотиков и т. п.». Но даже встречающиеся случаи действительного злоупотребления правом ни в коей мере не могут служить основанием для попрания самого принципа свободы сношений официальных представительств суверенных государств с помощью дипломатической почты,

закрепленного в Конвенциях 1961, 1963, 1969 и 1975 гг. Следует признать, однако, что указанные Конвенции акцентируют внимание на почте как таковой, тогда как меры правовой защиты лиц, ее перевозящих, оказались недостаточно разработанными. Кроме того, все большее распространение получает тенденция пересылки почты без сопровождения ее дипкурьерами.

Все это побудило ГА ООН резолюцией от 13 декабря 1976 г. рекомендовать КМП рассмотреть вопрос о статусе дипломатического курьера и дипломатической почты, не сопровождаемой дипломатическим курьером, с целью принятия соответствующего правового документа, призванного дополнить в этой части соответствующие нормы упомянутых Конвенций (1961, 1963, 1969 и 1975 гг.).

Помимо не сопровождаемой диппочты новыми способами ее пересылки, предусмотренными уже как международным (пп. 6 и 7 ст. 27 Венской КДС 1961 г.), так и внутригосударственным правом¹, (ст. 9) являются: а) сопровождение диппочты не штатными, профессиональными дипкурьерами, а попутчиками или временно выполняющими эту обязанность (дипломатические курьеры *ad hoc*). Их статус отличается от обычных дипкурьеров тем, что предоставление им привилегий и иммунитетов прекращается в момент доставки порученной им диппочты по назначению. В случае вручения дипломатической почты командиру экипажа гражданского воздушного или капитану морского торгового судна для доставки ее в разрешенный для посадки аэропорт или открытый морской порт командиры таких гражданских воздушных и морских судов статуса дипкурьера не получают: неприкосновенностью пользуется только вверенная им дипломатическая почта при наличии официальных документов на нее.

На основе специальных соглашений с иностранными государствами дипломатическая почта может пересылаться и без сопровождения ее дипкурьерами (по каналам обычной почтовой связи или авиатранспортом). В этих случаях обычно предусматри-

¹ Положення «Про порядок доставки дипломатичної пошти України». Розпорядження Президента України від 27 липня 1992. – № 130/92-рп.

вается допустимое к отправке количество мест и определяется месячная норма веса диппочты.

Дипломатический корпус. Здесь же необходимо остановиться на тесно связанном с категорией дипломатических функций вопросе о дипломатическом корпусе как совокупном субъекте, исполняющем эти функции.

В литературе¹ по дипломатии и международному праву принято различать понятие дипломатического корпуса в широком и узком смысле слова. Под термином «дипломатический корпус» в узком смысле принято понимать совокупность аккредитованных в данной стране глав дипломатических представительств. К ним относятся послы и посланники, а также постоянные и временные поверенные в делах.

В Украине, поддерживающей дипломатические отношения с другими государствами только на уровне посольств, в дипломатический корпус в узком смысле входят послы и главы представительств эквивалентного класса, а также временные поверенные в делах (старшие дипломатические сотрудники иностранных посольств, замещающие послов во время их отсутствия). По сути, **дипломатический корпус** – это совокупность независимых друг от друга высших дипломатических представителей, общими для которых являются страна пребывания и характер профессиональной деятельности.

В широком же смысле слова под дипломатическим корпусом понимается не только совокупность глав представительств, но и весь дипломатический персонал всех иностранных посольств и миссий, находящихся в столице государства пребывания (т. е. послы, полномочные министры, советники-посланники, советники, первые, вторые и третьи секретари и атташе), а также другие лица, пользующиеся дипломатическим статусом (военные, военно-воздушные и военно-морские атташе, их помощники, назначаемые на дипломатические должности различного рода специалисты по научно-техническому сотрудничеству, культуре, спорту, сельскому хозяйству и т. п.). В тех странах, где имеются торговые представительства, возглавляющий их торговый представитель и его

¹ Фельтхэм Р.Дж. Настольная книга дипломата / Р.Дж. Фельтхэм. – М., 2004. – 304 с.

заместители по договоренности со страной пребывания могут быть также причислены к дипломатическому корпусу.

К дипломатическому корпусу Венская КДС 1961 г. относит также членов семей всех перечисленных выше лиц: жен, мужей и детей. При этом принято, что сыновья остаются членами дипломатического корпуса до достижения ими совершеннолетия (18-летия), а незамужние дочери, проживающие совместно с родителями-дипломатами, – независимо от их возраста.

Важно помнить, что дипломатический корпус не имеет какого-либо политического или юридического статуса, не обладает юридическими правами и не может выступать в качестве политической силы. Дипломатический корпус не имеет права вмешиваться во внутренние дела государства пребывания.

Появление понятия «дипломатический корпус» связано с тем, что приезжавшие в иностранное государство дипломаты и члены их семей неизбежно оказывались в определенной изоляции от местного населения и представляли собой некую обособленную группу в чужом городе. Такие условия способствовали тому, что иностранные дипломаты и члены их семей поневоле более тесно общались между собой, спланивались, совместно решали общие, в том числе бытовые и хозяйственные, проблемы. Соответственно во взаимоотношениях между членами дипломатического корпуса возникали и формировались некие нормы взаимоотношений, правила дипломатического протокола и этикета¹. Со временем в дипломатическом корпусе сложилась дипломатическая солидарность, поскольку оказавшиеся на чужбине люди, особенно при возникновении кризисных и экстремальных ситуаций (военные конфликты, государственные перевороты, революции, стихийные бедствия и т. п.), вынуждены были полагаться друг на друга, оказывать взаимную помощь, особенно при эвакуации женщин и детей. В истории имеется немало примеров того, как дипломаты разных стран, в том числе в самые напряженные годы «холодной войны», приходили на выручку друг другу независимо от идеологических разногласий и политических проблем между направившими их на работу за рубеж государствами.

¹ Шинкаренко Т.І. Дипломатичний протокол та етикет: навч. посіб. / Т.І. Шинкаренко. – К.: Вид-поліг. центр «Київський університет», 2007. – 296 с.

При необходимости в случае ущемления со стороны властей дипломатических иммунитетов и привилегий дипломатического корпуса последний через своего старшину – *дуайена* может доводить до сведения правительства страны пребывания, как правило, через Министерство иностранных дел, свою озабоченность или негативное отношение к этому. Уместно выступление дуайена в защиту дипломатического корпуса и при появлении в местных СМИ некорректных материалов или неуважительных заявлений в отношении аккредитованных в стране иностранных дипломатов. Дипломатический корпус через своего дуайена также решает многие протокольные и церемониальные вопросы, обращается к официальным властям страны пребывания с просьбой проинформировать о тех или иных аспектах политической жизни государства аккредитования.

Возглавляющий дипломатический корпус **дуайен** – это, как правило, посол, который первым из аккредитованных в государстве пребывания глав дипломатических миссий вручил свои верительные грамоты. Дуайеном может стать только дипломатический представитель высшего класса – посол или папский нунций. В некоторых странах, главным образом католических, сохраняется традиция, в соответствии с которой во всех случаях дуайеном признается только глава дипломатического представительства Ватикана – папский нунций. Кроме того, в истории дипломатии бывали случаи, когда старший по сроку пребывания в стране посол отказывался принимать на себя обязанности дуайена, например, из-за отсутствия дипломатических отношений или из-за сложностей во взаимоотношениях представляемой им страны с рядом других государств, также имеющих свои посольства в стране пребывания. В качестве объяснения причин такого отказа указывалось на неприемлемость каких-либо контактов с послом другого государства, что делало выполнение им функций дуайена невозможным. В то же время в истории дипломатии имели место и случаи, когда власти страны пребывания отказывались признать старшего по званию посла в качестве дуайена из-за чрезвычайно натянутых отношений с представляемым им государством.

Старшинство дуайена, т.е., по сути, одного дипломата над другим, было впервые официально закреплено в 1815 г. Это произошло в результате подписания восемью европейскими го-

сударствами: Австрией, Великобританией, Испанией, Португалией, Пруссией, Россией, Францией и Швецией – Парижского трактата. Благодаря закреплению в Парижском трактате принципа старшинства, основанного на дате прибытия посла в страну аккредитации, удалось, наконец, разрешить извечный спор между послами ведущих держав тех времен относительно того, посол какой страны главнее и кто из послов имеет право занимать место ближе к монарху страны пребывания.

Дуайен является признанным посредником между дипломатическим корпусом и правительством, при котором он аккредитован в качестве посла своего государства. Он может по собственной инициативе или по просьбе своих коллег-послов предпринимать любые шаги для защиты и обеспечения интересов всего дипломатического корпуса или отдельных его членов. В частности, он имеет право требовать уважения прерогатив, привилегий и иммунитетов дипломатических сотрудников, закрепленных в Венской КДС 1961 г.

В то же время, когда власти страны пребывания хотят довести какую-либо информацию до сведения всего дипломатического корпуса, они могут передать ее через дуайена дипломатического корпуса, который в свою очередь примет необходимые меры для того, чтобы проинформировать своих коллег. На официальных церемониях дуайен выступает от имени всего дипломатического корпуса, приветствуя главу государства или представляя дипломатический корпус в целом. Он должен стараться всячески сплотить дипломатический корпус, поддерживать деловые и дружественные отношения между его членами, оказывать поддержку и давать рекомендации вновь прибывшим в страну главам дипломатических представительств.

Дуайен дипломатического корпуса должен согласовывать свои действия с протокольной службой страны пребывания, особенно в случае возникновения затруднительных или потенциально конфликтных ситуаций. Например, если один из послов представляет правительство, не признанное другими странами, послы которых также аккредитованы в этом государстве, или если правительство страны пребывания официально принимает главу какого-либо государства, не получившего признания других стран, имеющих своих дипломатических представителей в этом же

государстве. Велика роль дуайена и в том случае, если разрыв дипломатических отношений и даже возникновение состояния войны приводят к тому, что представители двух враждующих государств и, соответственно, их дипломатические представители прекращают официальные и личные отношения. Во всех подобных случаях дуайен дипломатического корпуса, как и другие профессиональные дипломаты, стремится избегать затруднительных положений, стараясь разрешить ситуацию заранее. Дипломат всегда обязан помнить, что ни при каких обстоятельствах, даже в моменты крайнего обострения межгосударственных отношений, он не имеет права на грубость и невоспитанность, он должен в любой ситуации оставаться вежливым и учтивым, не допуская личных выпадов против своих коллег по дипломатическому корпусу.

Супруга дуайена дипломатического корпуса имеет определенные обязанности в отношении жен глав дипломатических представительств, например, в вопросах представления супруг послов супруге главы государства. Если дуайен холост или если его супруга отсутствует, то супруга следующего по старшинству посла принимает на себя ее обязанности. Вместе с тем в последние годы, когда все чаще встречаются послы-женщины, многие устоявшиеся правила приходится пересматривать, каждый раз приспособлявая их к конкретной ситуации.

Следует признать, что положение дуайена дипломатического корпуса дает послу возможность занимать в государстве пребывание более выгодное положение по сравнению с другими главами дипломатических представительств. Оно повышает его личный престиж в правительственных кругах, в местных СМИ и в глазах общественности страны пребывания. К нему все относятся с подчеркнутым уважением, видят в нем представителя всего дипломатического корпуса, а значит, и международного сообщества. Его чаще других послов приглашают на различные церемонии и торжества. Благодаря этому дуайен, как правило, устанавливает значительно более широкие контакты и более активные связи в стране пребывания, чем остальные послы.

Практика показывает, что в большинстве случаев дуайеном становится опытный дипломат, проработавший в стране пребывания несколько лет, хорошо изучивший историю, культуру и местные традиции. За время работы он успевает установить тесные

личные и рабочие контакты с руководством государства пребывания, высшими должностными лицами в МИД и других ведомствах, хорошо разобравшись в вопросах внутренней и внешней политики, тонкостях местного протокола и этикета. Поэтому он может рассказать много нужного и полезного вновь прибывшему послу, как в плане организации его работы, так и с точки зрения налаживания повседневного быта. Дипломатический этикет требует, чтобы вновь прибывший в страну посол свой первый визит вежливости в дипломатическом корпусе нанес именно дуайену.

Вместе с тем дуайен не может давать другим членам возглавляемого им дипломатического корпуса никаких распоряжений. Тем не менее, пост дуайена дипломатического корпуса во все времена считался весьма почетным и престижным. Дуайен периодически проводит консультативные совещания с другими главами дипломатических представительств по тем или иным организационным, протокольным или церемониальным вопросам. Эти совещания имеют неофициальный характер и обычно происходят во время устраиваемого с этой целью завтрака или обеда для глав дипломатических представительств. Такие завтраки и обеды, как и прощальные приемы в честь отъезжающего главы дипломатического представительства, устраиваются за счет денежных взносов, которые главы дипломатических представительств периодически делают в общую кассу, хранящуюся у дуайена или казначея.

Собираемые таким образом средства могут расходоваться и на некоторые другие цели, например, на приобретение корзины цветов для главы государства по случаю торжественной даты, или на приобретение венка, возлагаемого от имени дипломатического корпуса, или на приобретение памятного сувенира для окончательно уезжающего из страны коллеги. Сбором взносов в кассу дипломатического корпуса ведает дуайен либо казначей, который избирается также из числа глав представительств с согласия избираемого.

Дуайен, как правило, выступает от имени дипломатического корпуса на различных церемониях и протокольных мероприятиях по случаю торжественных событий в стране пребывания, выражает официальным лицам поздравления или приносит соболезнования. Однако дуайен не имеет права от имени дипломатического корпуса или по его поручению делать какие-либо политические заявления либо предпринимать демарши политического характера.

Глава 5. МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ДИПЛОМАТИЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

5.1. Общее понятие дипломатических иммунитетов и привилегий: правовой аспект

Вслед за учреждением представительства аккредитуемого государства на территории государства пребывания встает вопрос о том, какие нормы международного права гарантируют осуществление его деятельности без каких-либо трений между аккредитуемым государством и государством пребывания. В настоящее время такими нормами международного права являются привилегии и иммунитеты.

В соответствии с наиболее распространенным в литературе по дипломатии и международному праву определением, **дипломатические иммунитеты и привилегии** – это совокупность особых льгот, прав и преимуществ, предоставляемых иностранным дипломатическим представителям, их персоналу и другим лицам, пользующимся по международному праву защитой на территории государства пребывания в целях обеспечения выполнения ими возложенных на них функций¹. На практике это означает, что, предоставляя иностранным дипломатам такие права и преимущества, государство освобождает их от своей юрисдикции.

Понятие «иммунитет» (от лат. *immunitas* – неподверженность) подразумевает независимость субъекта от юрисдикции государства пребывания. **Иммунитет** – это общепринятый принцип международного права, который заключается в изъятии из-под юрисдикции государства пребывания и его органов власти или освобождении от иностранной юрисдикции. **Привилегии** – это льготы, особые права и преимущества, которыми наделяются дипломатические представительства и консульские учреждения, а также работающий в них персонал.

Привилегии и иммунитеты – основной элемент, центральный институт всего дипломатического права². В современной дипломатической и договорной практике государств чаще всего речь идет именно о совокупности, определенном комплексе прав и преимуществ

¹ *Дипломатический словарь* : в 3-х т. – М.: Наука, 1986. – Т.2. – С. 419.

² *Ковалев А. А.* Привилегии и иммунитеты в современном международном праве / А. А. Ковалев. – М., 1986.

ществ, где привилегии и иммунитеты дополняют друг друга, неразрывно связаны между собой. Однако с точки зрения теории и истории вопроса можно говорить и об известных различиях между понятиями «дипломатические иммунитеты» и «дипломатические привилегии». Прежде всего, это касается природы их происхождения, а также источника и пределов их обязательной силы для участвующих в международном общении государств.

Исторически сложилось так, что дипломатический иммунитет в целом всегда рассматривался¹ как правовое установление, находившее свое закрепление сначала в обычных, а затем (в сравнительно недавнее время) и в договорных нормах международного права. Предоставление их основывалось, как правило, лишь на нормах так называемой международной вежливости, носило факультативный, и в этом смысле не всегда устойчивый, характер. Но в последнее время указанные различия значительно сокращаются, ибо с принятием Венской КДС 1961 г. многое из того, что раньше объяснялось соображениями международной вежливости (например, налоговые и таможенные привилегии дипломатов), получило силу норм права, стало юридически обязательным.

Иногда признается, что привилегии, как и иммунитеты, имеют правовую основу. В этом случае различия видят в том, что иммунитет характеризуется состоянием, когда определенная категория лиц (дипломатов) не подпадает ни под одно из устанавливающих санкции положений внутреннего права страны пребывания, тогда как привилегии – это результат действия какого-либо специального правила внутреннего права страны пребывания, заменяющего собой правило общее, обычно действующее.

За последние столетия в международной дипломатической практике постепенно сложилась система обычаев, традиций и правил дипломатического общения. Но были времена, когда и взаимоотношения между властями страны пребывания и иностранными миссиями, а также между самими дипломатическими миссиями никак не регулировались. Из-за этого в истории дипломатии известны случаи, когда монархи казнили либо заточили в темницу присланных к ним иностранных послов. Чувство национальной гордости, задетое неосторожным высказыванием

¹ *Сандровский К.К.* Указ раб. / К.К. Сандровский. – К., 1986.

или необдуманным действием, не раз доводило находившихся в столице иностранного государства дипломатов до острого соперничества, жарких споров, а то и дуэли.

Первые известные нам попытки упорядочить отношения в этой сфере относятся к XVI—XVII вв., когда, помимо консульств, стали открываться и постоянные дипломатические представительства за рубежом. Но первая в истории консульская конвенция была подписана в 1769 г., участниками ее были Франция и Испания. Первые многосторонние консульские конвенции были заключены значительно позже: Каракасская Конвенция – в 1911 г. и Гаванская Конвенция – в 1928 г. На базе этих двух конвенций и с учетом многолетней консульской практики уже после Второй мировой войны был разработан фундаментальный и всеобъемлющий свод **международно-правовых** документов – Венских Конвенций 1961 и 1963 гг.

В дальнейшем Венские Конвенции были дополнены некоторыми другими международно-правовыми актами, например, Венской Конвенцией о представительстве государств в их отношениях с международными организациями универсального характера, которая была принята в 1975 г. Более того, некоторые государства даже включили Венскую КДС 1961 г. в национальное законодательство, а ряд стран приняли специальные законы, подтверждающие действие положений Венской КДС 1961 г. на своей территории.

Помимо Венских Конвенций практика предоставления дипломатических иммунитетов юридически закрепляется также в двусторонних международно-правовых документах, которые подписывают между собой суверенные государства. Суть этих иммунитетов заключается в том, что одно суверенное государство не может быть привлечено к суду другим суверенным государством в качестве ответчика, за исключением случаев, когда оно прямо и недвусмысленно выразило на то свое согласие.

Венские Конвенции, разработанные и подписанные в середине XX в., вобрали в себя опыт дипломатических и консульских сношений и обычаев, формировавшихся на протяжении нескольких столетий. Однако и за минувшие с момента их принятия десятилетия дипломатическая и консульская практика не стояла на месте, возникло множество новых аспектов, о которых разработчики Венских Конвенций, естественно, знать не могли. В частности, в

наши дни все чаще главенствующую роль в проведении международных переговоров берут на себя главы государств и правительств, совершая частые зарубежные поездки и обсуждая на высшем уровне насущные проблемы. Появилась и такая практика, как формирование при осуществлении визитов на высшем уровне «группы поддержки» из парламентариев, губернаторов, представителей крупного бизнеса, а также писателей, деятелей культуры и науки, которые, по сути, также выполняют некую дипломатическую миссию. Помимо этого, с развитием транспорта и средств связи международные контакты изменились, расширившись настолько, что их порой очень трудно поставить в какие-то узкие, ограниченные текстом конвенции рамки. В трудных, не предусмотренных конвенциями случаях целесообразно брать за основу не только букву, но и дух Венских Конвенций 1961 и 1963 гг. и проявлять добрую волю для достижения компромисса.

Хотя положения Венских Конвенций имеют универсальный характер, отдельные государства, вступая в двусторонние дипломатические и консульские отношения, могут по взаимной договоренности отходить от некоторых их положений и создавать особый правовой режим для своих загранучреждений и их персонала. Вместе с тем необходимо помнить, что национальные законы и правила страны пребывания не должны противоречить ее международным договорным обязательствам. Причем при любых обстоятельствах абсолютным требованием является соблюдение следующих общих **основополагающих принципов международного права**, к каковым относятся:

1) **принцип суверенного равенства государств**, который предусматривает, что каждое государство обязано уважать суверенитет других государств, их право самостоятельно осуществлять на своей территории законодательную, исполнительную, административную и судебную власть, а также проводить свою внешнюю политику;

2) **принцип невмешательства государств во внутренние дела друг друга**, согласно которому ни государства, ни международные организации не имеют права на вмешательство в дела, входящие во внутреннюю компетенцию любого государства;

3) **принцип взаимности**, в соответствии с которым страна пребывания предоставляет юридическим и физическим лицам аккредитованного государства конкретные права, льготы и привилегии

при условии, что юридические и физические лица страны пребывания пользуются такими же правами, льготами и привилегиями в данном иностранном государстве (этот принцип закрепляется в двусторонних международно-правовых документах, таких как договоры, соглашения, конвенции);

4) **принцип реторсии**, в соответствии с которым государство предпринимает ответные меры с тем, чтобы восстановить нарушенные права и возместить причиненный ущерб. После восстановления нарушенных прав и возмещения причиненного ущерба реторсия прекращается;

5) **принцип отказа от дискриминации**, который предусматривает, что для юридических и физических лиц одного государства устанавливаются такие же права, как и для юридических и физических лиц любого другого иностранного государства, находящихся в стране пребывания.

История дипломатии свидетельствует о том, что для успешного, эффективного и беспрепятственного выполнения своих функций дипломатические представительства и консульские учреждения нуждаются в наделении их определенными правами, привилегиями и иммунитетами. Иммунитеты распространяются на зарубежные государства, принадлежащее им имущество и на людей, выступающих от лица государства, которое направило их на работу за границу. Иммунитеты предоставляются только в тех случаях и в том объеме, в которых они необходимы для обеспечения нормального и эффективного функционирования дипломатических представительств, консульских учреждений и работающего в них персонала.

Иммунитет как норма международного права вытекает из общепризнанных принципов суверенного равенства государств и невмешательства во внутренние дела друг друга. По этой причине согласно международно-правовой практике **привилегии и иммунитеты** предоставляются не сотрудникам посольств или консульств, а аккредитуемому их государству в отношении его работников, направленных за границу. Очевидно, что работники дипломатических представительств и консульских учреждений направляются за границу от лица иностранного суверенного государства для того, чтобы защищать интересы этого суверенного государства. С учетом данного обстоятельства те иммунитеты, которые предоставляются суверенному государству, распростра-

няются и на его официальные представительства, а также на работающих в них сотрудников.

В международно-правовой литературе особое внимание акцентировано на одном весьма важном моменте – соотношении (и разграничении) понятий «дипломатические привилегии» и «дипломатические иммунитеты». Иммунитет является совершенно необходимой гарантией нормального осуществления дипломатом своих функций и реализации им своих прав и обязанностей (сюда входит личная неприкосновенность, неприкосновенность служебных и жилых помещений и имущества, изъятие из-под юрисдикции местных органов власти и т. д.), дипломатические же льготы и привилегии не служат такой гарантией, не имеют столь решающего значения для нормального осуществления дипломатом его служебных функций. Дипломат мог бы осуществлять свою деятельность и на основе одного иммунитета. Однако дипломатические льготы и привилегии (освобождение от пошлин, различных сборов, право на флаг, право на ношение формы, на старшинство и т. д.) значительно облегчают его работу и содействуют ей.

Но в большинстве случаев, и в этом одна из особенностей международного права, государства могут установить путем заключения локальных соглашений, что они будут применять в своих взаимных отношениях иные нормы, чем нормы общего международного права по этому вопросу. В отношении императивных принципов и норм такое отклонение не допускается. Это относится как к договорным, так и к обычным нормам.

Речь идет, таким образом, о различиях между императивными и диспозитивными нормами международного права. Все это в полной мере применимо и к нормам международного права, предусматривающим дипломатические привилегии и иммунитеты.

К числу таких императивных принципов и норм следует отнести и те, которые предусматривают предоставление **основных видов дипломатических привилегий и иммунитетов**, т. е.

- *неприкосновенность дипломатических помещений;*
- *неприкосновенность личности дипломата;*
- *иммунитет от юрисдикции страны пребывания.*

Невозможно представить положение, когда зарубежные представительства государств вообще не пользовались бы правом на неприкосновенность помещений, а сами дипломаты – неприкосновенностью личности и иммунитетом от юрисдикции. Практика не знает подобных случаев, и любые соглашения на этот счет, будь они заключены какими-либо государствами, должны рассматриваться как противоречащие основополагающим принципам международного права в этой области. «Ни одно государство... не может отказаться от уважения дипломатического иммунитета, потому что дипломатический иммунитет является общеобязательным институтом международного права и не может отменяться волей одного государства или даже волей нескольких государств. Такая норма является не просто традицией, а общим достоянием всего цивилизованного человечества».

Профессор И.П. Блищенко подчеркивал, что, «хотя обоснование привилегий и иммунитетов едино, конкретный их объем в силу разницы субъектов привилегий и иммунитетов и осуществляемых ими функций различен». Он далее дает определение: «Под привилегиями понимаются особые правовые преимущества некоторых иностранцев как глав и представителей государств. Наиболее существенными из этих преимуществ являются: право на усиленную защиту от посягательств и оскорблений; право пользования в определенных случаях специальными знаками и эмблемами (например, своим флагом)...». «Под иммунитетом понимается принцип (и отдельные виды) изъятия глав государств, глав и членов правительств, членов парламента и представителей иностранных государств, имуществ таких государств и лиц, а также иностранных военных сил и государственных кораблей за границей из принудительного воздействия со стороны суда, финансового аппарата и служб безопасности страны, где такие иностранные лица и имущество находятся, изъятия, в частности, и из исков, арестов, обысков, допросов, эмбарго и реквизиций».

Смотря по тому, кто пользуется иммунитетом, профессор И.П. Блищенко выделяет иммунитеты суверена (глава государства, глава правительства), иммунитет дипломатический, консульский, международных должностных лиц. Он заключает: «С точки зрения юридической силы различия между иммунитетом и привилегией

нет, и в настоящее время это единство все более и более крепнет...»¹.

С развитием науки международного права сложились и получили наибольшее распространение три основные теории, касающиеся оснований дипломатических привилегий и иммунитетов. *Первая* из них, **теория экстерриториальности** (внеземельности), была порождением идеи Гуго Гроция,² считавшего, что лицо, находящееся на территории иностранного государства, подлежит юрисдикции последнего, однако давний обычай признает исключение для послов, которые, как считалось, представляют тех, кто их направил, т. е. по тем временам – абсолютных монархов. Послы, в силу условности между государствами, считаются: а) как бы замещающими тех, кто их послал; б) как бы *extra territorium* (находящимися вне данной территории) и поэтому не связаны законами народа, среди которого они живут.

В литературе по международному праву широко признано, что термин *extra territorialitas* вошел в употребление гораздо позже, чем стал применяться в качестве принципа. Международное право требует, чтобы государи посылали друг другу послов, и здравый смысл, вытекающий из природы вещей, не позволяет, чтобы эти послы зависели от монарха, к которому они посылаются, или от его судов. Они – голос государя, пославшего их, и голос этот должен быть свободным.

Экстерриториальность имеет своим юридическим основанием, с одной стороны, отказ от осуществления территориальной власти (изъятие в пользу посла); с другой стороны, обеспечение осуществления экстерриториальной власти (гражданство, подданство посла).

Вторая известная теория международного права в этой области – **теория представительного характера**. Она, в сущности, также проистекает из учения Гроция о посольской неприкосновенности. «Так как, согласно международному праву, – писал Гроций, – посол представляет особу своего монарха, он находится как бы вне территории того государства, в котором выполняет свои функции.

¹ Блищенко И.П. Дипломатическое право: учебн. пособие / И.П. Блищенко: 2-е изд., испр. и доп. – М., 1990. – С. 77–78.

² Гроций Г. О праве войны и мира / Г. О Гроций. – М.: Госюриздат, 1956.– С. 430.

Отсюда следует, что он не обязан соблюдать законы страны, в которую послан».

Третья теория обоснования дипломатических привилегий и иммунитетов – **теория функциональной необходимости**, разработанная первоначально идеологами грядущей французской буржуазной революции (Монтескье, Руссо, Ваттелем) и получившая почти всеобщее признание в наши дни. Она, как это следует уже из названия, исходит из того, что основание и объем дипломатических привилегий и иммунитетов определяются теми функциями, которые возлагаются на дипломатические представительства.

Предусмотренные международным правом условия, при которых возможен отказ от иммунитета, изложены в четырех пунктах ст. 32 Венской КДС 1961 г.

Во-первых, Конвенция закрепляет норму, в силу которой от иммунитета могут отказываться не сами дипломатические агенты (равно как и другие лица, пользующиеся иммунитетом согласно ст. 37), а только аккредитуемое их государство (п. 1 ст. 32). Тем самым еще раз подтверждается та истина, что иммунитет в принципе предоставляется любому аккредитуемому государству в целом, а не сотрудникам посольств и миссий в качестве их личного права.

Во-вторых, отказ от иммунитета должен быть всегда определенно выраженным (п. 2 ст. 32). Здесь не должно быть, следовательно, никакого молчаливого или подразумеваемого согласия: отказ требует какой-либо объективной формы выражения – письменной или устной. Практически, если принято решение об отказе от иммунитета в отношении кого-либо из членов персонала представительства, для властей страны пребывания достаточно бывает простого заявления об этом главы дипломатического представительства. Отказ от иммунитета в отношении самого посла требует сообщения об этом по дипломатическим каналам.

И наконец, п. 4 ст. 32 формулирует норму, в соответствии с которой добровольное подчинение юрисдикции страны пребывания путем отказа от иммунитета в отношении того или иного гражданского или административного дела не распространяется на исполнительное производство – для него требуется особый отказ.

Следует подчеркнуть также, что во всех случаях, перечисленных в ст. 32, речь идет о возможности отказа от иммунитета,

которым пользуются должностные лица, работающие в дипломатическом представительстве. Однако отказ от иммунитета, которым обладает само представительство как орган аккредитуемого государства, Конвенцией не предусматривается.

Различие между представительством в целом и его должностными лицами в вопросе об иммунитете проявляется и в другом плане – в разделении всех известных современному международному праву дипломатических привилегий и иммунитетов соответственно на две группы:

1) привилегии и иммунитеты представительства в целом как органа государства;

2) привилегии и иммунитеты сотрудников представительства (так называемые личные привилегии и иммунитеты).

Дипломатическое право также поддерживает равновесие и служит основой для урегулирования коллизий между персональной юрисдикцией аккредитуемого государства и территориальной юрисдикцией государства пребывания. Однако широкий диапазон привилегий и иммунитетов оставляет открытым вопрос о том, не перевешивает ли чаша весов в пользу юрисдикции аккредитуемого государства.

В соответствии с международно-правовыми нормами дипломатические представительства и члены их персонала, в том числе и члены их семей, защищены от действия территориальной юрисдикции государства пребывания, в частности от осуществления в отношении них судебных правомочий, от тюремного заключения и от взимания с них налогов. Фактически дипломатические иммунитеты применяются не только в отношении официальных действий членов персонала представительства как органа аккредитуемого государства, но также и в отношении частных действий, совершенных ими или членами их семей.

От иммунитетов и привилегий, предоставляемых дипломатическому представительству и членам его персонала, непосредственно выигрывает аккредитуемое государство. В свою очередь, это государство должно нести международную ответственность за все действия, на которые иммунитет распространяется, включая те, которые не подпадают под эту норму в соответствии с общим международным правом. Это означает, что аккредитуемое государство несет международную ответствен-

ность не только за все официальные и неофициальные действия сотрудников представительства, но и за действия, частные по определению, совершенные членами их семей, если только государство не отказывается от их иммунитета. Таким образом, широкие рамки иммунитетов для сотрудников дипломатического представительства соответственно уравниваются расширенной международной ответственностью аккредитующего государства. Это объясняет, почему дипломатические иммунитеты могут быть шире, чем те, что обычно предоставляются субъектам международного права¹.

Ситуация несколько иная с представительствами государств в их отношениях с международными организациями универсального характера. По сравнению с КДС КПП делает более настоятельной обязанность посылающего государства принимать принудительные меры к членам персонала представительства в плане уважения ими законов государства пребывания. В ней предусматривается, что «в случае серьезного и очевидного нарушения уголовного законодательства государства пребывания лицом, пользующимся иммунитетом от юрисдикции, посылающее государство, если оно не отказывается от иммунитета данного лица, отзывает его, прекращает его функции в представительстве (...) или принимает меры к его отъезду, в зависимости от обстоятельств...» (п. 2 ст. 77 КПП).

Таким образом, посылающее государство обязано принять какую-либо одну из указанных мер, не дожидаясь требования со стороны государства пребывания.

Еще более жесткими в этом плане являются действующие в настоящее время международные акты о привилегиях и иммунитетах специализированных учреждений ООН. Не делая определенных ссылок на обязанность уважать законы и правила государства пребывания, они возлагают на посылающее государство обязательство «лишать своего представителя иммунитета в случае, когда, по мнению Организации, иммунитет помешал бы исполнению правосудия» (раз.14 КПИ ООН 1946 г.).

Несмотря на то, что обязанность зарубежных представительств и членов их персонала уважать законы и правила государства

¹ *Suهارitkul S.* Immunities of foreign states before international authorities // RCADI. 1976 (I) Vol. 149. – P. 95-98.

пребывания четко установлена международным правом, нарушения в этой сфере имеют место весьма часто. Они совершаются в основном отдельными дипломатическими агентами.

Есть еще один очень важный аспект данной темы. Третьи государства также несут обязательства по обеспечению свободного транзита через свою территорию дипломатических агентов, груза и почты.

Все указанные обязанности, касающиеся дипломатических представительств, должны выполняться соответствующими государствами без какой-либо дискриминации. Однако дискриминацией не считается, «если государство пребывания применяет какое-либо из положений настоящей Конвенции ограничительно ввиду ограничительного применения этого положения к его представительству в аккредитуемом государстве» (п. 2а ст. 47 КДС).

5.2. Привилегии и иммунитеты дипломатических представительств с позиций их сбалансированности и взаимодополняемости

В группу *привилегии и иммунитеты* дипломатического представительства в целом как органа аккредитуемого государства входят следующие предусмотренные дипломатическим правом привилегии и иммунитеты:

- неприкосновенность помещений представительства;
- неприкосновенность его архивов и документов;
- налоговые льготы и изъятия;
- таможенные привилегии;
- право пользования флагом и эмблемой аккредитуемого государства.

Неприкосновенность помещений. В современной дипломатической практике принято считать, что наиболее важным дипломатическим иммунитетом является неприкосновенность помещений, без чего невозможно было бы обеспечить нормальное и полноценное функционирование дипломатических представительств и консульских учреждений на территории зарубежных государств. Этот иммунитет имеет безусловный, абсолютный характер и четко формулируется в ст. 22 Венской КДС 1961 г. как принцип

неприкосновенности помещений дипломатических представительств.

Аналогичное определение содержится в Венской ККС 1963 г. применительно к **помещениям консульского учреждения** (генерального консульства, консульства или вице-консульства). Единственное отличие заключается в том, что в Венской ККС ничего не говорится о резиденции главы консульского учреждения (генерального консула, консула или вице-консула).

В понятие «земельный участок», на котором размещается дипломатическое представительство или консульское учреждение, включаются все принадлежащие посольству или консульству территории, такие как двор, сад, спортивная площадка, стоянка для автомобилей и проч. При этом земельный участок, на котором располагается посольство или консульство, может являться собственностью государства, учредившего это посольство или консульство, либо на условиях взаимности может быть передан учредившему его государству властями страны пребывания в бессрочное пользование, либо может находиться в срочной аренде.

Венские Конвенции 1961 и 1963 гг. не содержат каких-либо ограничений, касающихся размеров помещений дипломатических представительств и консульских учреждений, и не предусматривают каких-либо ограничений по количеству зданий, используемых в качестве помещений посольства или консульства. Вместе с тем в контексте Венских Конвенций понятие «помещение» означает только те здания, которые используются исключительно для целей дипломатического представительства или консульского учреждения. Отсюда следует, что государство пребывания может отказаться признать в качестве «помещения» дипломатического представительства или консульского учреждения здания, в которых размещаются, например, школа для детей сотрудников представительства, культурный центр, медицинский пункт и т. п. Это означает, что этим зданиям может быть отказано в распространении на них дипломатических и консульских иммунитетов, поскольку они используются «не для функциональных целей» представительства или консульства.

Благодаря этой международно-правовой норме государство пребывания получает возможность как-то регулировать и ограничивать число зданий, которые аккредитуящее государство

использует в качестве дипломатического представительства или консульского учреждения. Следует при этом иметь в виду, что в практике дипломатического общения чрезвычайно важное значение имеет принцип взаимности, применение которого дает возможность устанавливать устраивающий обе стороны режим в отношении используемых ими помещений и, если необходимо, закреплять его в двусторонних документах.

На практике это означает, что представители официальных властей государства пребывания не могут вступать в эти помещения иначе как с согласия, полученного от главы этого представительства. Причем данный запрет имеет абсолютный характер и не допускает никаких исключений из этой нормы. Тем самым пресекается возможность осуществления каких бы то ни было принудительных действий со стороны властей страны пребывания, в том числе и таких, как обыск, арест, реквизиция, исполнительные действия. Полицейские, судебные и административные власти страны пребывания могут вступать в помещения дипломатического представительства исключительно с согласия главы представительства. Даже в случае пожара прибывшие на место пожарные имеют право войти или въехать на территорию дипломатического представительства только в случае получения на то согласия со стороны главы представительства. В истории современной дипломатии было немало случаев, когда на глазах у прибывших пожарных, которым не было дано разрешение вступить на чужую территорию и приступить к тушению пожара, полностью сгорало здание дипломатического представительства.

С другой стороны, принцип неприкосновенности помещений дипломатических представительств предполагает обязанность местных властей принимать любые диктуемые обстановкой меры по предотвращению или ликвидации последствий самочинных действий физических и юридических лиц, влекущих за собой противоправное нанесение ущерба иностранным дипломатическим представительствам. Здесь, как мы видим, обязанность местных властей уже иного плана – активного, когда они предпринимают определенные действия для предотвращения правонарушения. И в этом случае всякая пассивность, бездействие местных властей, непринятие ими мер, которые они должны были бы принять, могут служить основанием для постановки вопроса о международной

ответственности государства пребывания за невыполнение им международно-правовых обязательств в части, касающейся предоставления привилегий и иммунитетов иностранным дипломатическим представительствам. Эта норма формулируется в п. 2 ст. 22 Конвенции следующим образом: «На государстве пребывания лежит специальная обязанность принимать все надлежащие меры для защиты помещений представительства от всякого вторжения или нанесения ущерба и для предотвращения всякого нарушения спокойствия представительства или оскорбления его достоинства».

Внешняя охрана помещений дипломатических представительств и консульских учреждений или внешнего периметра территории посольств и консульств осуществляется государством пребывания, однако этот вопрос не регулируется какими-либо международно-правовыми нормами. Венские Конвенции 1961 и 1963 гг. лишь декларируют необходимость защиты помещений в качестве «специальной обязанности» государства пребывания. Поэтому государство пребывания само по своему усмотрению устанавливает режим охраны помещений дипломатических представительств и консульских учреждений, самостоятельно определяет наличие или отсутствие угрозы помещениям, принимает адекватные меры по обеспечению их безопасности (установление постов, камер наружного наблюдения, патрулирование и др.). Естественно, меры безопасности диктуются конкретными обстоятельствами той или иной страны. Но надо помнить, что даже в случае вооруженного конфликта или разрыва дипломатических отношений государство пребывания обязано охранять помещения дипломатического и консульского представительства вместе с его персоналом, имуществом и архивами. Вместе с тем аккредитующее государство вправе потребовать от властей страны пребывания усиления охраны или осуществления дополнительных мер по обеспечению безопасности дипломатического представительства или консульского учреждения.

Требование обеспечить неприкосновенность помещений дипломатических представительств и консульских учреждений предусматривает обязанность государства пребывания проводить расследование в случае посягательства на них со стороны посторонних лиц, наказывать виновных в нарушении непри-

косновенности и возмещать нанесенный ущерб. В случае нарушения неприкосновенности помещений, например несанкционированного проникновения или захвата, глава дипломатического представительства или глава консульского учреждения заявляет протест Министерству иностранных дел государства пребывания и требует возмещения нанесенного материального ущерба. Конкретных универсальных международно-правовых норм, четко и ясно регулирующих такую ситуацию, не существует. Вот почему при разрешении конфликтов такого рода стороны, как правило, руководствуются принципом взаимности, а также стремлением сохранить нормальные межгосударственные отношения.

Абсолютный характер неприкосновенности помещений посольств и миссий заключается в том, что Конвенция 1961 г. не содержит никаких оговорок к п. 1 ст. 22, хотя на ранних стадиях работы над проектом Конвенции да и на самой Венской конференции 1961 г. при рассмотрении вопросов дипломатических сношений и иммунитетов были попытки со стороны представителей некоторых государств отразить в будущей конвенции доктрину крайней необходимости, исключительных, чрезвычайных обстоятельств (например, стихийные бедствия, пожар и т. п.), при которых, как утверждалось, согласие на вступление местных властей в помещение посольства якобы уже не требуется. Но этот опасный путь, ведущий, по существу, к подрыву самой идеи неприкосновенности, был справедливо отвергнут Венской конференцией, принявшей в итоге безоговорочную формулу о том, что власти страны пребывания не могут вступать в помещения дипломатического представительства «иначе, как с согласия главы представительства».

Помещения консульских учреждений по Венской ККС 1963 г. также пользуются *неприкосновенностью*. Представители властей государства пребывания не могут вступить в эти помещения без согласия на то главы консульского учреждения, главы дипломатического представительства аккредитующего государства или лица, назначенного одним из них. Запрет вступать в служебные помещения консульского учреждения без согласия его главы имеет почти абсолютный характер. Дело в том, что в случае пожара, стихийных бедствий или других форс-мажорных обстоятельств, требующих безотлагательных мер защиты и спасения, согласие

главы консульства на доступ в консульские помещения должностных лиц государства пребывания заведомо предполагается.

Необходимо еще раз подчеркнуть, что только глава дипломатического представительства или глава консульского учреждения, и никто другой, имеет исключительное право дать согласие на вступление представителей страны пребывания в помещения своих учреждений. В случае отсутствия по каким-либо причинам посла (главы дипломатического представительства) или главы консульского учреждения (или лиц, их замещающих) и невозможности получить от них согласие на вступление местных властей в помещение дипломатического представительства или консульства государство пребывания должно запросить согласие на такое вступление у правительства аккредитующего государства.

Вместе с тем неприкосновенность помещений не дает представительству права использовать их в целях, несовместимых с функциями посольств и миссий, предусмотренными международным правом. В доктрине и практике общего международного права можно считать общепризнанным, что неприкосновенность помещений не может использоваться в оправдание таких действий представительства, которые объективно влекут за собой вмешательство во внутренние дела государства пребывания. Это положение также является общепризнанным и нашло отражение как в международном (например, п. 3 ст. 41 Венской КДС 1961 г.), так и во внутригосударственном праве (например, ст. 6 Положения о дипломатических и консульских представительствах иностранных государств в Украине от 10 июня 1993 г.)¹.

В Венских Конвенциях специально оговаривается, что помещения представительств не могут быть использованы для насильственного задержания какого-либо лица. Не могут они использоваться и для предоставления убежища. Хотя в Венской Конвенции 1961 г. прямо ничего не говорится об отказе от предоставления убежища, тем не менее в ней содержится положение, которое можно трактовать именно таким образом. В частности, в ст. 41 Конвенции говорится, что «помещения представительства не должны использоваться в целях, не совместимых с функциями представи-

¹Положення «Про дипломатичні представництва та консульські установи іноземних держав в Україні». Указ Президента України від 10 червня 1993. – № 198/93.

тельства, предусмотренными настоящей Конвенцией или другими нормами общего международного права, или же какими-либо специальными соглашениями, действующими между аккредитуемым государством и государством пребывания»¹.

Помещения дипломатических представительств и консульских учреждений пользуются также определенными привилегиями. В частности, на них может быть вывешен национальный флаг и государственный герб аккредитуемого государства. Флаг и герб могут также вывешиваться на здании резиденции посла и устанавливаться на средствах его передвижения. Дипломатические представительства и консульские учреждения освобождаются от уплаты всех государственных, районных и муниципальных налогов, сборов и пошлин. Исключение составляют те услуги, которые представляют собой конкретные виды обслуживания, например, подача электричества, водоснабжение, отопление, вывоз мусора и т. п., и за пользование которыми необходимо платить.

Свобода сношений с аккредитуемым государством. Эффективная работа дипломатического представительства или консульского учреждения невозможна без наличия устойчивой и надежной связи с руководством своей страны, МИД, другими государственными структурами. Вот почему в международно-правовых документах, регламентирующих пребывание иностранных дипломатических и консульских представительств, закреплена норма, обязывающая государство пребывания обеспечить иностранному дипломатическому представительству, консульскому учреждению или специальной миссии свободу сношений с правительством, другими государственными органами и структурами аккредитуемого государства в целях обеспечения нормального функционирования дипломатического представительства или консульского учреждения.

В соответствии с Венской КДС 1961 г., «государство пребывания должно разрешать и охранять свободные сношения представительства для всех официальных целей. При сношениях с прави-

¹ *Кривонос П. О.* Створення належних умов для виконання дипломатичними представництвами іноземних держав своїх функцій у державні перебування – обов'язок держави перебування // *Наук. віс. ДА України.* – К., 1999. – Вип. 2. – С. 244–251.

тельством и другими представительствами и консульствами аккредитуемого государства, где бы они ни находились, представительство может пользоваться всеми подходящими средствами, включая дипломатических курьеров, закодированные или шифрованные депеши» (ст. 27). Допускается использование для этих целей радиопередатчиков, компьютерных и телефонных сетей, других технических средств. Главное, чтобы при этом не нарушались правила и требования, установленные законодательством страны пребывания. При этом следует учитывать, что законы некоторых государств, например, запрещают или значительно ограничивают использование радиопередатчиков, а также систем спутниковой связи.

Наиболее старый и проверенный способ дипломатической связи — направление курьера, лично доставляющего почту адресату. В несколько измененном виде эта практика существует и в наши дни. Для доставки дипломатической и консульской почты используются специальные мешки, которые называются *вализами*. Такая почта соответствующим образом запаковывается, опечатывается и обязательно сопровождается документом — *курьерским листом*. Почта может доставляться дипломатическими курьерами либо несопровождаемым отправлением. В разных странах правовой режим доставки и получения дипломатической и консульской почты может быть разным. Они должны содержать только дипломатические документы и предметы, предназначенные для официального пользования. Дипломатическая почта не подлежит вскрытию или задержанию ни в государстве пребывания, ни на территории третьих или транзитных стран. Важно подчеркнуть, что данные иммунитеты имеют абсолютный характер.

Несколько иначе обстоит дело с консульской почтой, которая также упаковывается в вализу. В Венской ККС 1963 г., как и в КДС 1961 г., говорится, что консульская вализа не подлежит ни вскрытию, ни задержанию. Однако в тех случаях, когда имеются серьезные основания полагать, что в консульской почте помимо корреспонденции, документов или предметов, предназначенных исключительно для официального пользования, содержится что-то другое, компетентные власти государства пребывания могут потребовать, чтобы такая вализа была вскрыта в их присутствии уполномоченным представителем аккредитуемого государства.

В случае, если уполномоченное лицо откажется выполнить данное требование, вализа может быть возвращена в место ее отправления. Такого рода требования и положения включены в большинство двусторонних конвенций.

В истории дипломатии имели место случаи, когда для того, чтобы избежать вскрытия и досмотра консульской вализы, ее вкладывали в дипломатическую почту, которая наделена статусом полной неприкосновенности и вскрытию не подлежит. Однако такого рода практика не соответствует действующим международным нормам, в связи с чем она может быть расценена как противоправное действие.

Чтобы реально обеспечить соблюдение иммунитетов дипломатической и консульской почты, в современной практике широко используется отправление и получение почты уполномоченными должностными лицами представительств непосредственно на аэродромах, в морских и речных портах и на железнодорожных станциях. Порядок прохода работников посольств и консульств к самолетам, судам, вагонам, в том числе в режимные зоны портов и станций, устанавливается властями государства пребывания в соответствии с двусторонними соглашениями. Уполномоченным представителям иностранных посольств и консульств выдается специальный пропуск, который дает им право беспрепятственного прохода к самолету, поезду или пароходу и позволяет получать дипломатическую (консульскую) почту у трапа самолета или морского (речного) судна непосредственно из рук дипломатических (консульских) курьеров или выполняющих их функции командиров самолетов или капитанов судов. В случае необходимости такого уполномоченного посольства или консульства может сопровождать официальное должностное лицо страны пребывания, обеспечивая соблюдение им всех норм безопасности и действующего распорядка. Такая практика в наибольшей степени обеспечивает безопасность дипломатической или консульской почты и соблюдение ее иммунитета.

Вместе с тем по-прежнему наиболее распространенным и надежным способом доставки дипломатической и консульской почты была и остается ее перевозка дипломатическими и консульскими курьерами. Курьеры состоят на службе в ведомствах иностранных дел аккредитующих государств. Они имеют дипло-

матические паспорта, пользуются при исполнении своих обязанностей защитой государства пребывания и тех государств, через территорию которых они следуют транзитом.

Дипломатический курьер пользуется личной неприкосновенностью, он не подлежит аресту, досмотру или задержанию в какой бы то ни было форме. Упомянутые иммунитеты прекращаются в момент доставки курьером порученной ему дипломатической почты по назначению.

В Венских Конвенциях 1961 и 1963 гг. остался нерегламентированным и ряд других вопросов, связанных с выполнением служебных обязанностей и пребыванием дипломатических курьеров за рубежом. К примеру, за рамками действующих международно-правовых актов находятся проблемы, связанные с тем, что жилые помещения, в которых останавливаются во время пребывания за рубежом дипломатические курьеры, пользуются неприкосновенностью. Нередки случаи ограничения государством пребывания свободы передвижения дипломатических курьеров по стране. По-прежнему не урегулированы на международно-правовом уровне и вопросы, связанные с возможностью для дипломатических курьеров иметь при себе при въезде в страну пребывания огнестрельное оружие.

С учетом этого дипкурьерам приходится действовать в соответствии со сложившейся в стране пребывания ситуацией. Поэтому и такой важный для безопасности вопрос, как наличие у дипкурьеров оружия, в разных странах решается по-разному. Например, власти США используют для доставки своей дипломатической почты невооруженных курьеров. А в практике российской дипломатической службы принято вооружать дипломатических курьеров огнестрельным оружием, которое сдается на временное хранение в посольство сразу после доставки дипломатической почты и получается дипкурьерами при выезде к следующему пункту назначения. На условиях взаимности Украина разрешает иностранным дипломатическим курьерам, доставляющим дипломатическую или консульскую почту в свои загранучреждения, иметь при себе оружие при их въезде на территорию нашей страны.

Основные привилегии и иммунитеты средств передвижения. Очевидно, что в современном мире обеспечить нормальное и эффективное функционирование дипломатических представи-

тельств и консульских учреждений невозможно без решения проблемы безопасности и неприкосновенности используемых ими средств передвижения. Такими средствами передвижения могут быть автомобильные, воздушные, водные и другие транспортные средства, которые принадлежат на правах собственности, арендуются или предоставляются для регулярного пользования дипломатическим представительствам, консульским учреждениям, сотрудникам представительств, консульским должностным лицам и членам их семей. В международном праве, дипломатической и консульской практике не проводится различий между средствами передвижения, принадлежащими непосредственно посольству или консульству, и средствами передвижения, являющимися личной собственностью работников дипломатических представительств, консульских должностных лиц и членов их семей. Все они рассматриваются как представительские и консульские средства передвижения.

Отличительным признаком дипломатических и консульских средств передвижения являются специальные номерные знаки, которые выдаются при регистрации транспортного средства в соответствующих службах страны пребывания. Причем такие номерные знаки, как правило, имеют специальные серии, что является не формальной атрибутикой, а необходимым инструментом идентификации транспортного средства, пользующегося дипломатическими или консульскими иммунитетами и привилегиями. В разных странах могут быть свои небольшие различия между такими номерными знаками, например, по цвету, буквенным и цифровым обозначениям и т. п., но это не принципиально. Главное то, что транспортные средства, используемые для дипломатических и консульских функций, могут быть без труда идентифицированы. Вместе с тем в условиях роста масштабов международного терроризма и опасности покушения дипломатические и консульские работники некоторых стран, особо опасных в смысле возможности террористических атак, в целях затруднения выявления своих граждан по договоренности с властями страны пребывания иногда используют для своего транспорта стандартные местные регистрационные номера.

В соответствии с международным правом средства передвижения, которые используются дипломатическими представи-

тельствами и консульскими учреждениями, обладают неприкосновенностью и пользуются иммунитетом от принудительных мер. Однако Венские Конвенции 1961 и 1963 гг. проводят некоторое различие между транспортными средствами, принадлежащими дипломатическим представительствам и консульским учреждениям. В частности, в Венской КДС 1961 г. говорится о том, что «средства передвижения представительства пользуются иммунитетом от обыска, реквизиции, ареста и исполнительных действий». Что касается консульских машин, то их нельзя только реквизировать. Дипломатические средства передвижения не подлежат и таможенному досмотру, тогда как средства передвижения, принадлежащие консульскому учреждению, при прохождении таможенного контроля могут быть досмотрены.

Что же касается дипломатических грузов и грузов консульских, то, если они не являются дипломатической или консульской почтой, они согласно национальному законодательству могут быть подвергнуты таможенному досмотру независимо от способа доставки этих грузов и принадлежности транспортных средств, на которых они перемещаются через государственную границу страны пребывания. Аргументация здесь такая: дипломатические и консульские грузы не являются частью автомашин, на которых они перевозятся, пусть даже имеющих дипломатические номера, и поэтому нет препятствий для того, чтобы таможня могла осуществить досмотр этих грузов.

Таким образом, автомашины, принадлежащие дипломатическим представительствам и консульским учреждениям и имеющие номерные знаки одной и той же специальной серии, пользуются разными иммунитетами. Повторим: дипломатические автомашины нельзя обыскивать (досматривать), нельзя реквизировать и арестовывать, нельзя применять к ним исполнительные действия. Консульские же автомашины нельзя только реквизировать, т. е. производить в отношении их принудительное отчуждение или изъятие за плату либо изъятие на временной основе. Причем это касается как имущества, принадлежащего консульским учреждениям, так и имущества, принадлежащего консульским должностным лицам и членам их семей.

В Венских Конвенциях 1961 и 1963 гг. содержатся положения о том, что транспортные средства дипломатического представи-

тельства и консульского учреждения, предназначенные для целей посольства или консульства, освобождаются от всех государственных, местных, районных и муниципальных налогов, сборов и пошлин, за исключением тех сборов, которые представляют собой оплату конкретных видов обслуживания (услуг). Конвенции предусматривают и то, что государство пребывания разрешает ввозить и освобождает от всех видов таможенных пошлин, налогов и связанных с этим сборов следующее:

— предметы, включая транспортные средства, предназначенные для служебного пользования представительства (консульства);

– предметы, включая транспортные средства, предназначенные для личного пользования сотрудниками дипломатического представительства, работниками консульского учреждения и членами их семей.

Периодически возникают ситуации, когда посольские и консульские должностные лица и члены их семей пересекают государственную границу на автомашинах, в которых, как правило, находится их личный багаж. В связи с этим возникает вопрос: могут ли их автомашины быть досмотрены при пересечении границы? Согласно Венским Конвенциям эти автомашины могут быть досмотрены. Причем данная правовая норма направлена в первую очередь против возможных злоупотреблений указанными привилегиями со стороны дипломатических и консульских работников. Вскрытие багажа и его досмотр в таких случаях являются правомерными действиями таможенных властей, однако, они могут производиться только в присутствии владельцев такого багажа или уполномоченных ими лиц.

В то же время в случае, когда имеются серьезные основания полагать, что в личном багаже дипломатического или консульского работника находятся предметы, ввоз или вывоз которых запрещен законами и правилами государства пребывания, то компетентными органами может быть произведен досмотр личного багажа. Однако такой досмотр должен быть произведен в присутствии его владельца или уполномоченного им лица, т. е. соответствующего посольского или консульского работника или члена его семьи.

Следует указать, что Венские Конвенции 1961 и 1963 гг. не предусматривают обязанности государства пребывания обеспечивать специальную защиту (охрану) дипломатических и кон-

сульских средств передвижения от посягательств частных лиц. Поэтому государство пребывания вправе отклонить возможные требования иностранных представительств об установлении специальных постов для охраны дипломатических и консульских автомашин. В случае кражи из автомашины каких-либо предметов или угона самой автомашины посольство или консульство должно заявить о происшествии в местные органы власти. Только после этого возникают правовые основания для проведения компетентными органами страны пребывания расследования в установленном порядке.

Подводя итог, следует подчеркнуть, что во всех аспектах института дипломатических привилегий и иммунитетов, нормы международного права предусматривают сбалансированный подход к правам и обязанностям государств, не допуская здесь какого бы то ни было крена в ту или иную сторону.

5.3. Привилегии и иммунитеты персонала дипломатических представительств, ограниченность общих принципов и возможности их модификации

Прежде чем говорить о привилегиях и иммунитетах персонала дипломатических представительств и консульских учреждений, необходимо четко обозначить категорию лиц, которые могут быть к нему отнесены и дать определения общепринятых терминов.

В частности, согласно Венской конвенции 1961 г., к персоналу дипломатического представительства относятся:

1) **глава представительства** – лицо, на которое аккредитующим государством возложена обязанность действовать в этом качестве;

2) **сотрудники представительства** – глава представительства и лица, относящиеся к членам персонала представительства;

3) **члены персонала представительства** – члены дипломатического персонала и их члены семей, административно-технического персонала и обслуживающего персонала представительства, работающие в представительстве;

4) **члены дипломатического персонала** – члены персонала представительства, имеющие дипломатические ранги;

5) **дипломатический агент** – глава представительства или член дипломатического персонала представительства;

6) **административно-технический персонал** – сотрудники, которые осуществляют административно-техническое обслуживание представительства;

7) **обслуживающий персонал** – персонал представительства, выполняющий обязанности по обслуживанию представительства;

8) **частный домашний работник** – лицо, выполняющее обязанности домашнего работника у сотрудника представительства и не являющееся служащим аккредитующего государства.

В зависимости от принадлежности к той или другой категории работники дипломатического представительства наделяются определенными иммунитетами и привилегиями.

Главы дипломатических представительств (послы, посланники, поверенные в делах). Исторически сложилось так, что дипломатические привилегии и иммунитеты предоставлялись прежде всего – если не исключительно – именно этой категории. Кроме них старое международное право знало лишь понятие «иммунитет суверена» (права, льготы и изъятия, предоставлявшиеся главам государств при их зарубежных поездках). В практике постоянных посольств XVII—XIX вв. существовала строго бюрократическая иерархия. Посол являлся тогда единоличным представителем государства, или, вернее, — только главы государства. Остальные чины посольства рассматривались не более чем свита посла или даже как его «домашние». Поэтому, хотя институт привилегий и иммунитетов и распространялся на этих лиц, но не на самостоятельной правовой основе. Их иммунитеты и привилегии были лишь производными от иммунитетов и привилегий самого посла, имели, так сказать, отраженный характер.

В настоящее время **дипломатический персонал** имеет тот же правовой статус, те же привилегии и иммунитеты, что и послы и посланники; члены дипломатического персонала получают предусмотренные привилегии и иммунитеты в полном объеме. Единственное различие, существующее между указанными категориями, не меняющее их общего правового статуса,— это различие в вопросах протокольного характера, в вопросах старшинства и дипломатического этикета. На региональном уровне это было решено еще ст. 3 Гаванской КДЧ от 28 февраля 1928 г.,

где говорится: «Дипломатические чиновники, независимо от их ранга, обладают одними и теми же правами, прерогативами и иммунитетами, за исключением того, что касается старшинства или этикета: этикет зависит от общепризнанных дипломатических обычаев, так же как и от законов и правил страны, при которой чиновники аккредитованы».

Следующая категория лиц, пользующихся дипломатическими привилегиями и иммунитетами, — **члены семей дипломатических агентов.**

Международное право всегда признавало за ними те же самые привилегии и иммунитеты, которыми пользуются дипломатические агенты. Необходимость этого вполне очевидна, ибо не исключено, что в противном случае жена (муж) или иной член семьи дипломатического агента, не пользуясь иммунитетом от местной юрисдикции, могли бы быть принуждены, например, к даче сведений, имеющих отношение к деятельности посольства, о которой они, возможно, так или иначе осведомлены. Так что объясняется это, в конечном счете, той же функциональной необходимостью, и дипломатический статус членов семьи указанной категории лиц служит еще одной дополнительной гарантией нормальной и беспрепятственной деятельности посольства.

Здесь, как видим, ставится два неперенных условия, при которых члены семьи могут по праву претендовать на предоставление дипломатических привилегий и иммунитетов. Это, во-первых, необходимость совместного проживания дипломата и его семьи (Ст. 14 Гаванской КДЧ от 28 февраля 1928 г. говорит о «членах подлежащих семейств, живущих под одной кровлей») и, во-вторых, члены семьи, как и сам дипломатический агент, не должны быть гражданами государства пребывания.

Что же касается супруги дипломата, являющейся гражданкой страны его пребывания, то она в любом случае не может требовать, чтобы ее страна отказывалась от применения к ней своих законов и правил. Это противоречило бы правовой природе гражданства.

Таким образом, в этой части в результате правотворческой работы Комиссии международного права ООН и государств – участников Венской КДС 1961 г. в международном праве появились новые нормы. Трудно сказать, однако, насколько прочно

вошли они в практику и можно ли считать их уже общепризнанной частью общего международного права.

Более подробно о личных иммунитетах и привилегиях сотрудников дипломатического представительства и членов его персонала речь пойдет ниже.

Что касается **административно-технического персонала** дипломатического представительства, то по объему иммунитетов он практически приравнивается к дипломатическому персоналу. Так, Венской КДС 1961 г. закреплено положение, согласно которому члены административно-технического персонала дипломатических представительств пользуются иммунитетами, указанными в ст. 29—35 этой Конвенции.

Следующая категория – **члены обслуживающего персонала представительств**. По сравнению с административно-техническим персоналом они пользуются по Венской КДС 1961 г. довольно ограниченными возможностями. До этого доктрина и практика государств в этом вопросе были весьма противоречивыми. С одной стороны, такие государства, как Великобритания и США, довольно часто в своей практике придерживались принципа распространения на этих сотрудников привилегий и иммунитетов дипломатов с некоторыми ограничениями. С другой стороны, Италия и Бразилия, например, придерживались до 1961 г. совершенно иной позиции и полностью отрицали такие привилегии и иммунитеты за неофициальным, недипломатическим персоналом, в первую очередь – обслуживающим.

Венская КДС 1961 г. дает компромиссное решение этой проблемы, которое, вероятно, является наиболее правильным. В п. 3 ст. 37 она установила, что будет достаточным предоставить обслуживающему персоналу лишь: 1) иммунитет в отношении актов, совершенных при исполнении своих обязанностей; 2) освобождение от налогов, сборов и пошлин на заработок, получаемый ими по своей службе; 3) освобождение, упомянутое в ст. 33 Конвенции относительно постановлений о социальном обеспечении.

Статус этих лиц по Венской КДС (п. 4 ст. 37) определяется в однозначно: «Домашние работники сотрудников представительств, если они не являются гражданами государства пребывания или не проживают в нем постоянно, освобождаются от налогов, сборов и пошлин на заработок, получаемый ими по своей службе.

В других отношениях они могут пользоваться привилегиями и иммунитетами только в той мере, в какой это допускает государство пребывания. Однако государство пребывания должно осуществлять свою юрисдикцию над этими лицами так, чтобы не вмешиваться ненадлежащим образом в осуществление функций представительства».

Таким образом, вопросы, касающиеся иммунитетов обслуживающего персонала, и сегодня в разных странах решаются по-разному. К примеру, такие государства, как Великобритания, Дания, Индия, США и некоторые другие, предоставляют иммунитеты обслуживающему персоналу, хотя и в различных объемах. А вот такие государства, как Франция, Италия, Швейцария, никаких иммунитетов обслуживающему персоналу не предоставляют.

И наконец, **последняя категория** – дипломатические агенты, проезжающие через территории третьих государств, и члены их семей. Ранее считалось, что на дипломатические привилегии и иммунитеты могут по праву рассчитывать и получать их только аккредитованные в данной стране пребывания дипломатические агенты. Временно же находившиеся в каком-либо государстве и следовавшие транзитом через его территорию дипломаты, если и получали некоторые привилегии и иммунитеты, то, как правило, на основании норм международной вежливости, а не права.

Международное право связывает предоставление транзитным дипломатам дипломатических привилегий и иммунитетов с определенными условиями и требованиями, суть которых сводится к тому, что это должна быть не просто поездка (например, с туристическими целями), но связанная со служебными делами дипломата в третьей стране. Важно отметить, что и при этих условиях такой дипломат не может требовать всего комплекса привилегий и иммунитетов, а получает только то, что необходимо для его нормального, беспрепятственного и безопасного проезда. Например, право на отправку и получение шифрованных сообщений такой дипломат может и не получить, ибо это не связано с целями личного проезда через территорию третьего государства.

Пункт 2 ст. 40 Конвенции определяет, что при обстоятельствах, подобных указанным в п. 1, третьи государства не должны препятствовать проезду через их территорию членов администра-

тивно-технического или обслуживающего персонала представительства и членов их семей.

Таким образом, личная неприкосновенность дипломата в указанном выше смысле (т. е. в смысле возможности временного его задержания в порядке превентивной меры) не является абсолютной – в отличие от иммунитета от уголовной юрисдикции, который, как уже отмечалось, носит абсолютный характер.

С учетом этого на практике одним из способов, применяемых для пресечения незаконной деятельности дипломатического служащего, обладающего дипломатической неприкосновенностью, является задержание с поличным. Как правило, речь идет о лицах, причастных к шпионской деятельности. В Украине в случае задержания такого лица с поличным оно, несмотря на его дипломатический статус, доставляется в ближайшее отделение милиции в целях выяснения его личности. Об имевшем место задержании дипломата сообщается консульскому сотруднику дипломатического представительства или консульского учреждения, в котором он работает. Консульскому сотруднику высказывается просьба прибыть в соответствующее отделение милиции. По возможности туда же прибывает представитель МИД страны пребывания. Установив с их помощью личность задержанного, а затем убедившись, что задержанный пользуется дипломатической неприкосновенностью, работники правоохранительных органов оформляют протокол и после его подписания передают задержанного дипломата сотруднику консульской службы и позволяют им беспрепятственно отбыть. Сложившаяся практика такова, что после этого обычно в МИД страны пребывания приглашается глава дипломатического представительства или лицо, его замещающее, и ему сообщается, что задержанный дипломат занимается деятельностью, несовместимой с его дипломатическим статусом, что он был задержан с поличным, в связи с чем его дальнейшее пребывание в стране является нежелательным. Такой дипломат объявляется «персоной нон грата» и ему предлагается в определенный срок покинуть страну. Во время беседы представитель МИД вручает главе дипломатической миссии ноту протеста, в которой объявляется о выдворении задержанного с поличным дипломатического работника из страны пребывания за деятельность, несовместимую с его дипломатическим статусом.

Эффективная работа дипломатических служащих невозможна без обеспечения их личной безопасности в стране пребывания, защиты их от посягательств со стороны частных лиц, особенно в связи с резким усилением в последние годы проявлений *международного терроризма*. Однако впервые данный вопрос стал предметом рассмотрения еще на XXII сессии Генеральной Ассамблеи ООН, результатом чего стало принятие в 1973 г. решения об открытии для подписания Конвенции о предотвращении и наказании преступлений против лиц, пользующихся международной защитой, в том числе дипломатических агентов. Эта Конвенция вступила в силу 20 февраля 1977 г.

Конвенцией 1975 г. установлен перечень преступлений против дипломатов, за совершение которых для виновных предусматривается соответствующее наказание. Речь идет о таких тяжких преступлениях, как убийство, похищение и другие противоправные действия, направленные против личности или свободы дипломата; насильственные нападения на жилые помещения и транспортные средства дипломата; угрозы и попытки такого нападения, а также соучастие в нем.

Императивный характер норм, закрепляющих основные дипломатические привилегии и иммунитеты, состоит в том, что они не могут ставиться под сомнение или вообще заменяться, поглощаться требованиями политического характера, вызванными той или иной ситуацией, включая даже разрыв дипломатических отношений или состояние войны между государствами.

Важно помнить, что сам по себе иммунитет государства и его органов в сфере внешних сношений – это вопрос, регулируемый международным, а не национальным правом. Последнее лишь юридически опосредствует введение в действие уже существующих международно-правовых обязательств на территории каждого отдельного государства в соответствии с его конституционной процедурой.

В последние годы внимание мировой общественности привлекли вопросы, касающиеся применения, фактического осуществления норм международного права, связанных с защитой и неприкосновенностью дипломатических агентов, а также иных лиц, пользующихся специальной защитой в соответствии с международным правом. Объектом нарушения являются здесь общеприз-

нанные в международном общении привилегии и иммунитеты этих лиц, охраняемые и внутренним правом государств.

Преступления против таких лиц – это не международные преступления в собственном смысле слова: они совершаются не субъектами международного права, а физическими лицами, подлежащими национальной юрисдикции. Однако, будучи направленными против официальных представителей иностранных государств, в отношении которых установлен особый международно-правовой режим, они приобретают и международное значение. При определенных условиях нападения на дипломатов вызывают большую опасность и трудности, которые могут поставить под угрозу дружественные отношения между государствами, международный мир и безопасность.

Надо сказать, что этот вопрос действительно труден для разрешения. Поскольку подобная ситуация непосредственно затрагивает сферу осуществления суверенитета государства, вряд ли можно рассчитывать здесь на однозначный ответ и предусмотреть автоматический выбор решения. В настоящее время эта проблема не имеет однозначного юридического решения в дипломатическом праве и с точки зрения практического осуществления ее регламентации проблема остается остроактуальной. Та же Конвенция 1975 г. не стала еще эффективным средством борьбы против нарушений дипломатических привилегий и иммунитетов, так как многие государства не участвуют в ней. Однако за последние годы безопасность дипломатических агентов усилена принятием некоторых дополнительных мер как во внутреннем, так и в международном праве.

Необходима, следовательно, система гарантий – в виде как правовых, так и некоторых организационно-технических мероприятий, обеспечивающих действительную неприкосновенность и защиту дипломатических агентов государств в соответствии с требованиями международного права. И одна из этих гарантий – институт ответственности государств по международному праву.

К личным иммунитетам и привилегиям дипломатических агентов относится также освобождение от уплаты таможенных пошлин при ввозе их личного багажа. Такое освобождение должно предоставляться государством пребывания практически во всех случаях – если только речь идет о предметах, действительно

предназначенных для личного пользования дипломата и его семьи. С учетом этого принципа каждое государство своим законодательством определяет порядок пропуска багажа и отдельно следующих предметов, принадлежащих иностранным дипломатам и другим лицам, пользующимся таможенными льготами.

Действующие в Украине правила пропуска через государственную границу Украины багажа и предметов учреждений и лиц, пользующихся на территории Украины таможенными льготами, от 28 мая 1999 г. предусматривают следующее. В соответствии с п. 3 названных правил личный багаж глав иностранных дипломатических представительств, дипломатического персонала представительств, консульских должностных лиц, членов их семей, а также лиц, приравненных к ним в отношении таможенных льгот, содержащий в разумных пределах предметы, предназначенные для их личного пользования или обзаведения, пропускается через государственную границу Украины, за исключением предметов, запрещенных к ввозу или вывозу, без таможенного досмотра и беспошлинно. При этом установлено, что пропуску подлежат предметы, находящиеся в ручной клади и багаже, провозимые вместе с их владельцами или отдельно от них, равно как предметы, поступающие в грузовых и багажных отправлениях, а также в международных почтовых отправлениях, независимо от страны отправления.

Выше уже говорилось о том, что в теории и практике международного права довольно четко различаются привилегии и иммунитеты представительства в целом, с одной стороны, и личные привилегии и иммунитеты его сотрудников – с другой. Первые, как правило, носят абсолютный характер, вторые – лишь относительный, допускающий и исключения из общего правила (но также в рамках международного права). То же различие достаточно отчетливо проступает и в вопросе о таможенном досмотре дипломатической почты, с одной стороны, и досмотре личного багажа дипломатов – с другой. Если дипломатическая почта в силу п. 3 ст. 27 Венской конвенции не подлежит ни вскрытию, ни задержанию таможенными властями и эта норма трактуется как не знающая исключений, то личный багаж дипломатического агента, как уже отмечалось, в отдельных, при чрезвычайных обстоятельствах, случаях может быть досмотрен таможней.

К тому же предполагается, что ни один уважающий себя и свое государство дипломат не станет перевозить в своем багаже бумаги и документы, составляющие предмет государственной тайны, коль скоро они с успехом могут быть отправлены диппочтой.

И наконец, последним видом личных привилегий и иммунитетов дипломатических агентов, закрепленным в конвенционном международном праве, является предусмотренное ст. 35 Венской конвенции 1961 г. *освобождение их от всех трудовых и государственных повинностей*, независимо от их характера, а также от военных повинностей, таких как реквизиции, контрибуции и военный постой.

Так же как и в вопросе о привилегиях и иммунитетах представительства в целом, среди личных привилегий и иммунитетов дипломатов имеются и такие их виды, которые международным правом не предусмотрены, но предоставляются на основе норм международной вежливости или в силу существующих в международной практике обычаев (обыкновений).

Это, например, право дипломатов на получение приглашений на различного рода мероприятия, связанные с торжествами, юбилеями в стране пребывания, проводимые там военные парады, демонстрации и манифестации. Поэтому не без основания и в современной международно-правовой литературе отмечается, что нормы церемониала и протокола являются как бы реализацией и конкретизацией основополагающих начал современного международного права.

Как видно из сказанного, украинское законодательство и практика строго следуют обязательствам, вытекающим из международных договоров, участником которых является Украинское государство.

Глава 6. МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВОЙ ИНСТИТУТ. СПЕЦИАЛЬНЫЕ И СПЕЦИАЛИЗИРОВАННЫЕ ОРГАНЫ ВНЕШНИХ СНОШЕНИЙ

6.1. Международно-правовой статус современных специальных миссий как временных зарубежных органов внешних сношений

В международном праве под специальной миссией понимается разновидность временных зарубежных органов внешних сношений, состоящих из представителей, направляемых одним государством в другое для выполнения конкретных, определяемых по соглашению между данными государствами, задач.

В международно-правовой науке и практике государств эта форма осуществления внешних сношений раньше называлась «*дипломатия ad hoc*», т. е. временные, создаваемые в каждом отдельном случае и по определенному поводу дипломатические органы государств за рубежом.

Понятие «миссия» раскрыто лишь в ст. 1а Конвенции о специальных миссиях (КСМ) 1969 г., которая гласит: «**Специальная миссия** – есть временная миссия, по своему характеру представляющая государство, направляемая одним государством в другое с согласия последнего для совместного рассмотрения определенных вопросов или для выполнения в отношении него определенной задачи».

Из сказанного вытекают два важных следствия. Во-первых, представительства существуют независимо от отдельных лиц, входящих в их состав. Смена состава или изменения численности представительства не влияют ни на факт его существования, ни на его характер. Фактически представительство может существовать даже без персонала. Ранее фактически не проводилось различие между представительством и его персоналом, например в документах использовалось выражение «посол и его свита» вместо «дипломатическое представительство» и «консул» вместо «консульство». По мнению профессора Дж. Маттингли, необходимо соблюдать это

различие для того, чтобы провести грань между правами и обязанностями представительства, с одной стороны, и его персонала, с другой¹.

Во-вторых, представительство невозможно рассматривать иначе, как учреждение посылающего субъекта. Каждое действие, предпринятое представительством или его членами, приписывается непосредственно посылающему его государству или организации.

Зарубежное представительство – это особое учреждение. Дело не только в том, что его деятельность имеет внешнюю направленность, но также и в том, что оно обычно расположено на территории, подпадающей под юрисдикцию другого государства. При этом зарубежные представительства в силу своего местонахождения на чужой территории пользуются большей самостоятельностью относительно центрального руководства посылающего субъекта, чем большинство других представительств этого субъекта.

История свидетельствует, что дипломатия возникла именно как дипломатия специальных миссий². В древности и средние века вообще не знали иных форм осуществления дипломатической деятельности. Недостаточное развитие средств связи и сообщений, крайняя разобщенность государств, а главное – отсутствие сколько-нибудь регулярных экономических, торговых, культурных и иных связей вело к тому, что устойчивой системы дипломатических сношений с характерной для нее практикой учреждения постоянных дипломатических представительств за рубежом тогда не было и не могло еще быть. Удельный вес дипломатии в системе средств осуществления внешней политики вообще был небольшим, и, несмотря на довольно значительный уровень дипломатического искусства в Древнем Риме, в Византии и других государствах, все же основным средством осуществления внешней политики (особенно в эпоху феодализма) были голое вооруженное принуждение, грубая сила. В эту эпоху господства произвола и «кулачного права», дипломатии отводилась лишь второстепенная роль, да и сама внешняя политика и дипломатия государств того времени были пронизаны духом соперничества и войны.

Поле деятельности дипломатии в условиях, когда не было сколько-нибудь устойчивой системы международных отношений

¹ *Mattingly G. Renaissance Diplomacy. Baltimore, Penguin Books / G. Mattingly 1964. – P. 88.*

² *История дипломатии: сб. /сост. А.Лактионов. – М., 2009. – 943 с.*

(поскольку не было еще, в сущности, ее субъектов – самостоятельных национальных государств), оставалось очень узким. Практически о такой системе можно говорить, лишь начиная с середины XVII в. Вестфальский мир 1648 г. означал становление именно системы международных отношений, которая основывалась уже на более или менее прочных и устойчивых связях самостоятельных национальных государств, достигших после периода феодальной раздробленности необходимой степени централизации, укрепления политических и экономических позиций господствующих классов в них. До этого наблюдались лишь случайные, разрозненные связи между несколькими наиболее развитыми государствами (древние Греция и Рим, а затем Византия, «Священная Римская империя германской нации», Арабский халифат, Киевская Русь, потом Московское государство и другие, бывшие каждое в свое время региональными центрами международных отношений).

Весь необходимый и возможный в тех условиях объем дипломатической деятельности выполнялся именно с помощью временных, эпизодически направляемых за рубеж, специальных посольств. Они имели, как правило, конкретные задачи и не ставили себе целью поддержание общих и повседневных дипломатических отношений между государствами-контрагентами.

Специальные миссии вплоть до XVI – XVII вв. были очень редким явлением, но так как других не было, то, в этом смысле, обмен специальными миссиями был нормой дипломатической жизни тех времен, а не исключением из правила. И функции таких миссий были связаны с поддержанием нормальных, обычных, хотя и не регулярных, дипломатических отношений. К ним относились, например, дипломатические поручения, связанные с заключением мира между воюющими государствами или подготовкой договоров о союзе между ними. Специальные миссии тех времен так же, как сейчас это делают постоянные дипломатические представительства, вели переговоры по самым разнообразным вопросам отношений между государствами. Были среди этих вопросов и такие, которые носили церемониальный характер (например, участие послов других государств в празднествах по случаю бракосочетания монархов, восшествия их на престол и т. п.). О том, что функции специальных миссий до XVI – XVIII вв. и их организация по существу не отличались от обычного круга вопросов, разрешаемых

в дипломатическом порядке, свидетельствует практика как западноевропейских государств, так и Украины и России.

С точки зрения правовой организации русские специальные миссии XVI – XVIII вв. обладали, конечно, некоторыми особенностями по сравнению с дипломатией регулярной, на уровне постоянных посольств.

Особенности в способе аккредитования, а также в выдаче верительных грамот и полномочий специальным миссиям. Главное отличие от специальных миссий нового времени заключалось в том, что тогда не существовало обязанности государств, направлявших специальные миссии, заранее получать согласие на их прием у государства пребывания. На то были свои причины объективного характера. Дело в том, что в условиях связи и сообщений того времени практически было трудно заранее договориться о приеме специальной миссии. Тем не менее, специальные миссии считали своим долгом самим сообщать, как только это становилось возможным, о прибытии и общих целях миссии властям страны пребывания.

Что касается верительных грамот и полномочий, то в принципе действовал тот же порядок, что и теперь. Только назывались эти документы в дипломатической практике, например, в России тех времен «любительными грамотами», выдавались тоже в двух экземплярах, но обычая вручать по прибытии копию верительных грамот местным властям тогда не было. По существу же полномочия русских специальных миссий были фактически гораздо обширнее, чем это определялось в письменных документах (любительных грамотах). В зависимости от конкретной обстановки послам иногда разрешалось самостоятельно вести переговоры в рамках полученных ими общих инструкций.

Одна из важнейших особенностей специальных миссий рассматриваемого периода – **их коллегиальный характер**. В составе миссии обычно было два посланника и секретарь. В практике русской дипломатии XVI – XVII вв. на этот пост обычно назначались дьяки, которые были по тем временам наиболее грамотными людьми, знали латынь, следовательно, были лучше подготовлены, чем кто-либо иной, к роли ответственного секретаря миссии.

Но коллегиальность выражалась не только в количественном плане – гораздо важнее другое. Как уже отмечалось, лица,

входившие в дипломатическую миссию, в равной мере рассматривались как представители Русского государства, обладали представительным характером. Соответственно этому государство пребывания принимало такую миссию как единое целое, как делегацию, и различия в предоставлении привилегий и иммунитетов, кроме некоторых чисто церемониальных моментов, не было.

Коллегиальность миссии предполагала не только совместное представительство, но и совместное принятие решений, выработку общей линии поведения в рамках единого для всей миссии наказа. Послы советовались со своим окружением и были, по существу, лишь первыми среди равных в рамках данной миссии. Этот принцип гарантировал от возможного в условиях не строго фиксированных полномочий превышения их, действий, совершенных, как принято именовать их в международном праве, *«ultra vires»*. Гарантия состояла в том, что действия специального посла, основанные на словесных полномочиях, могли производиться лишь при согласии на то других представителей – членов дипломатического состава миссии.

В этом состоит коренное отличие миссий той поры от внутренней организации постоянных посольств XVIII—XIX вв., где наблюдалась строго бюрократическая иерархия.

Интересной **особенностью** специальных миссий XVI – XVII вв. был твердо соблюдавшийся как в Западной Европе, так и в Российской империи обычай, согласно которому специальные миссии с момента представления своих верительных грамот, а иногда и раньше, по особому указу главы государства пребывания, полностью содержались за счет местных властей. В Русском государстве этот обычай был известен еще в древности. «Корм», предоставлявшийся иностранным посланникам русскими князьями, а затем царем, отличался обилием и разнообразием продуктов, напитков и проч. Щедрость и гостеприимство русских в этом отношении не раз вызывали у иностранцев изумление. Следует отметить, что этот вид дипломатических привилегий сугубо специфичен по своей природе и характерен лишь для периода дипломатической практики до учреждения постоянных посольств. В новейшее время содержание посольств, даже чрезвычайных, за счет государства пребывания не является международно-правовой

обязанностью принимающего государства. Если это и делается иногда, то исключительно в силу вежливости, но не норм права.

Были, как будем более подробно отмечать в следующей главе, и определенные особенности в наименовании и объеме привилегий и иммунитетов, которыми пользовались специальные миссии в средние века.

Главное, однако, в том, что при всех особенностях специальные миссии в период до XV – XVI вв. (в Западной Европе) и даже до XVII – XVIII вв. (в России) были единой, практически всеобъемлющей формой дипломатии, в сферу действия которой входили все вопросы тогдашней международной жизни.

Иной была природа специальных миссий периода после утверждения в международной практике института постоянных дипломатических представительств государств за рубежом.

С этого времени в дипломатической практике начинают строго различать функции церемониальные и функции политические, оставляя первые за специальными миссиями, а вторые – за постоянными посольствами.

Процесс налаживания регулярных дипломатических отношений между государствами (как отражение потребности в развитии и укреплении мировых экономических связей, торгового оборота), сопровождавшийся созданием специальных внешнеполитических ведомств внутри страны и учреждением постоянных дипломатических представительств за рубежом, начинается примерно с середины XV в. и продолжается до середины XVI—XVII вв., а в некоторых странах (в том числе в Украине) до начала XVIII в.

На этом основании можно сделать вывод о том, что *периодизацию истории дипломатии можно свести к двум основным этапам – дипломатии иррегулярной (специальной миссии) и дипломатии регулярной (постоянные посольства и миссии за рубежом).*

С наступлением периода регулярной дипломатии (XVI – XVIII вв.) специальные миссии не прекратили своего существования. Однако если в древние и в средние века они были единственной формой дипломатической деятельности, то отныне специальные миссии функционируют наряду с постоянными посольствами, хотя имеют иные функции и назначение. В так называемую классическую эпоху дипломатии (XIX – начало XX в.) они по своим функциям уже не заменяли постоянные посольства, а направлялись лишь в

действительно особых случаях. Таким образом, происходит перераспределение форм осуществления дипломатической Деятельности за рубежом, и центр тяжести ложится теперь на регулярную дипломатию. Специальные миссии отодвигаются на второй план. В отличие от первого периода задачи и функции таких миссий строго ограничены и определены заранее. Они сводятся, в основном, к моментам церемониального характера и, реже, к выполнению особо важных дипломатических поручений, изъятых в силу тех или иных причин из компетенции ставших теперь обычными постоянных дипломатических представительств.

В то же время в отношениях между странами, не имевшими обмена постоянными посольствами, специальные миссии и в этот период сохраняют все характерные для прошлых лет особенности юридической природы и выступают не как вспомогательное, а основное средство осуществления дипломатических связей.

Ныне положение изменилось. Насущные потребности международной жизни, равно как и перспективы ее развития, вызвали необходимость кодификации и прогрессивного развития норм международного права, регламентирующих деятельность специальных миссий государств. Результатом кодификационных работ в этой области было принятие XXIV сессией Генеральной Ассамблеи ООН 8 декабря 1969 г. КСМ.

Следует подчеркнуть, что Украина присоединилась к КСМ еще в статусе Советской Социалистической Республики – в 1969 г. Но лишь с обретением ею независимости 14 июля 1993 г. в законодательстве Украины создан Институт специальных миссий. 4 декабря 1997 г. Указом Президента Украины создана специальная Миссия Украины при НАТО со статусом дипломатического представительства с расположением в г. Брюсселе.

В свете положений этой Конвенции и рассматривается ниже современный международно-правовой статус специальных миссий государств.

Международно-правовые основы современных специальных миссий. Внешние сношения государств в рамках двусторонней дипломатии осуществляются в двух основных формах – с помощью постоянных дипломатических представительств и временных, специальных миссий. Обе эти формы дипломатии имеют единое основание – основное суверенное право государств

на участие в международном общении – и потому юридически равнозначны.

Следовательно, специальные миссии должны пользоваться таким же режимом, какой принят в отношении постоянных дипломатических представительств в других странах. Вместе с тем специальные миссии имеют свою собственную сферу действия. Поэтому их правовой статус и определяется отдельной международной конвенцией, учитывающей специфику данной формы дипломатии.

При этом одна форма дипломатии дополняет и обогащает другую, а вместе взятые они составляют одно из важнейших средств реализации международной правосубъектности государств – право посольства. Для обеспечения мира, безопасности и социального прогресса все более необходимым становится широкое международное сотрудничество на основе равноправия и взаимной выгоды. Это влечет за собой все более широкое, наряду с обычными дипломатическими каналами, применение таких форм дипломатии, которые бы обеспечивали решение вопросов не только собственно политического, но и экономического, научно-технического, культурного и другого характера. В наибольшей степени этому отвечает именно дипломатия специальных миссий, которая во многих случаях является действительно «дипломатией специалистов», хотя в основе этого института лежит другой коренной признак – временная природа этих миссий.

Однако достоинства данной формы дипломатии определяются не только тем, что специальные миссии способствуют регулированию возросшего объема внешнеполитической деятельности в условиях глобализации развитых дипломатических сношений, выполняя тем самым «программу-максимум» в дипломатии. Преимущества специальных миссий в немалой степени объясняются еще и тем, что они могут функционировать в условиях, когда отсутствуют нормальные дипломатические отношения, в том числе при непризнании государств или правительств. В этих случаях специальные миссии, выполняя «программу-минимум» (то, что возможно в этих условиях), обеспечивают, тем не менее, реализацию суверенного права государства на участие в международном общении.

Следует подчеркнуть, что в современном международном праве контакты на высшем уровне, сохраняя свое принципиально важное значение, рассматриваются именно как разновидность специальных миссий. В ст. 21 КСМ 1969 г. говорится о статусе глав государств, глав правительств, министров иностранных дел и других лиц высокого ранга, возглавляющих специальные миссии или участвующих в них. Эти лица, находясь за рубежом, пользуются в принимающем государстве преимуществами, привилегиями и иммунитетами, признаваемыми за ними общим международным правом (помимо тех привилегий, которые, как будет показано в следующей главе, предусматриваются на этот счет КСМ 1969 г.).

Конвенция состоит из преамбулы и 55 статей. И хотя эти статьи не группируются в разделы, фактическое их расположение дает возможность подразделить содержание Конвенции на три основные части.

Первая часть, охватывающая ст. ст. 2—21, содержит положения принципиального характера и касается вопросов, связанных с направлением и функционированием специальных миссий. Вторая часть (ст. ст. 22-46) связана, главным образом, с определением общих преимуществ, привилегий и иммунитетов специальных миссий. Ст. ст. 47—55 – это положения, воспроизводящие с некоторыми изменениями соответствующие статьи Венских КДС и ККС 1961 и 1963 гг.

В основу данного определения положены три критерия, которые можно считать бесспорными: 1) специальная миссия обладает представительным характером; 2) она носит временный характер; 3) задачи специальной миссии носят конкретно-целевой характер.

Критерий **представительности** не является специфичным для специальных миссий, он присущ всем формам дипломатии. По сути дела его можно определить как политическое представительство государства вовне, как правоспособность выражать волю и интересы данного государства в международном общении в рамках деятельности тех или иных органов внешних сношений, в данном случае специальных миссий.

Наряду с главным и определяющим признаком специальных миссий, их представительным характером, отличительной чертой является **временная** природа данной формы дипломатии. Это не значит, что специальные миссии всегда краткосрочны. Известны

случаи, когда они длились несколько лет, однако всегда их существование определяется сроком, необходимым для выполнения задач миссии.

И наконец, нельзя представить себе специальную миссию без третьего неперемного условия – **конкретно-целевого** характера задач, стоящих перед нею. В известной мере именно этот момент определяет концепцию дипломатии *ad hoc* в ее наиболее общем смысле. Это подтверждается и этимологией данного термина, предполагающего, прежде всего, не длительность, протяженность действия во времени, а именно целевую его направленность. В переводе с латинского он означает: «для данного случая, для определенной цели, специальный». В связи с этим КМП в комментарии к ст. 1 проекта Конвенции отмечала: «Специальная миссия не должна иметь характера миссии, ответственной за поддержание общих дипломатических отношений между государствами, и ее задача должна быть точно определена. На практике некоторым специальным миссиям поручаются весьма широкие задачи, включая обзор отношений и даже формулирование общих принципов политики, которой следует придерживаться в отношениях между заинтересованными государствами».

Этим она отличается от функций постоянного дипломатического представительства, которое действует в качестве общего представителя аккредитуемого государства.

К сказанному выше относительно комментария КМП в связи с целями и задачами специальной миссии можно еще добавить, что специальная миссия, действительно, не ответственна за поддержание обычных дипломатических отношений, однако само их установление нередко является результатом деятельности именно предшествующих специальных миссий.

Следует обратить внимание на один важный момент. Конвенция 1969 г. исходит из того, что миссия (специальная) должна направляться одним государством в другое. Именно государством, а не каким-либо другим субъектом международного права. Следовательно, по смыслу Конвенции (и об этом четко говорится в упомянутом выше комментарии КМП к ст. 1 проекта) ею не охватываются миссии, направляемые или принимаемые повстанческими движениями или сторонами в гражданской войне.

Но этот вопрос гораздо сложнее, чем может представляться, на него нельзя ответить однозначно. Все зависит от конкретной ситуации, соответствия или несоответствия критериям, позволяющим квалифицировать эти образования с точки зрения международной правосубъектности. В принципе же следует исходить из того, что субъектами современного международного права признаются не только государства как таковые, но и нации в процессе становления их государственности, которые обладают в ходе национально-освободительной борьбы реальной властью на определенной территории или имеют соответствующие органы, ответственные за ведение этой борьбы и признанные международным сообществом в качестве законных представителей таких национально-освободительных движений. По-видимому, следовало бы и за этими субъектами международного права признать в международно-правовом плане возможность использования института специальных миссий с соответствующей их правовой защитой. Практика нередко и идет по этому пути. Так, Украина неоднократно предпринимала специальные миссии, направляемые в Ирак и др.

Возвращаясь к положениям, зафиксированным в КСМ 1969 г., отметим один из главных вопросов ее первой части – порядок **направления** специальной миссии. В ст. 2 Конвенции говорится: «Государство может направить специальную миссию в другое государство с согласия последнего, предварительно полученного через дипломатические или другие согласованные или взаимно приемлемые каналы».

Конвенция справедливо исходит из принципа суверенного равенства государств, и применительно к специальным миссиям необходимость взаимного согласия направляющего и принимающего государств также остается руководящей идеей. Однако способ, которым выражается согласие на направление (точнее – учреждение) постоянного дипломатического представительства, отличается от выражения согласия в связи с посылкой специальной миссии. В первом случае согласие должно быть выражено только в фиксируемой письменно форме, тогда как во втором оно может принимать различные и притом довольно гибкие формы — от официального соглашения до молчаливого согласия. Чаще всего обязательство принять специальную миссию дается именно в виде

согласия, не облакаемого в официально-протокольные формы, и это считается нормальной процедурой. Конвенция оперирует термином «согласие». Его, однако, не следует абсолютизировать и принимать как акт одностороннего характера. Точнее было бы говорить не о согласии, а о взаимном согласии, которое равнозначно соглашению – единственно правомерной основе всех видов дипломатических контактов и отношений.

Разумеется, каждое государство вправе направить специальную миссию с одним и тем же составом и, возможно, с одной и той же задачей в два и более государств. Однако с правовой точки зрения это будет не одна специальная миссия, а скорее последовательная цепь таких миссий, ибо переговоры, которые ведет миссия, проводятся с каждым государством отдельно, в разное время и на территориях различных стран. Следовательно, и прием таких миссий в каждом государстве осуществляется самостоятельно, но по общему правилу о согласии каждого государства пребывания на прием иностранной специальной миссии на его территории.

Одна из наиболее важных особенностей, отличающих специальные миссии от регулярной дипломатии, закреплена в ст. 7 Конвенции, которая гласит: «Наличие дипломатических или консульских сношений не является необходимым для посылки или принятия специальной миссии». Направление и прием специальной миссии не связаны также и с вопросом о признании. Именно это и позволяет использовать данную форму дипломатии в любых условиях; государства свободны здесь от каких-либо иных обязательств, кроме тех, которые связаны с данной специальной миссией, и прием или направление ее не обуславливают вопроса о признании де-юре, если такового не было ранее. Другое дело, что с помощью специальных миссий может быть подготовлена почва для признания в отношениях между странами, вообще не поддерживавшими до этого каких-либо дипломатических контактов.

В ст. 8, 10 и 11 Конвенции решаются вопросы, связанные с назначением главы и членов специальной миссии. Для назначения главы специальной миссии не обязательно получение агремана, и в этом существенное отличие от практики и норм, регулирующих деятельность постоянных дипломатических представительств. Таким образом, персонал специальных миссий свободно назначается посылающим государством, однако имена и должности членов

таких миссий предварительно сообщаются принимающему государству. Такая нотификация о прибытии и окончательном отбытии членов миссии является обычным правилом в отношении всех видов дипломатических агентов – постоянных и временных.

Как и в сфере регулярной дипломатии, глава специальной миссии и члены ее дипломатического персонала должны быть гражданами посылающего государства. Исключения возможны не иначе как с согласия принимающего государства, причем это согласие может быть в любое время аннулировано, в том числе и в отношении граждан третьего государства, которые не являются одновременно гражданами посылающего государства.

В последние годы в праве внешних сношений возникли трудности с решением вопроса о численности персонала зарубежных органов внешних сношений государств, в том числе и специальных миссий. О причинах этого явления и путях решения данного вопроса говорилось в гл. 4. Напомним только, что единственным нормальным положением в международном праве является то, при котором учитываются права и законные интересы обоих государств-контрагентов, что достигается путем соглашения между ними.

Что касается персонала специальных миссий, его категорий, то этот вопрос вполне удовлетворительно решен в ст. 9 КСМ 1969 г. Она предусматривает, что специальная миссия состоит из одного или нескольких представителей посылающего государства, из числа которых это государство может назначать главу миссии.

В специальную миссию может входить также дипломатический, административно-технический и обслуживающий персонал.

Статьи, связанные с порядком назначения специальной миссии, логически завершаются нормой, предусматривающей, что принимающее государство может в любое время, не будучи обязанным мотивировать свое решение, уведомить посылающее государство о том, что какой-либо представитель посылающего государства в специальной миссии или какой-либо член ее дипломатического персонала является «персоной нон грата» или что любой другой член персонала миссии является неприемлемым. В таком случае посылающее государство должно соответственно отозвать данное лицо или прекратить его функции в миссии. То или иное лицо

может быть объявлено «персоной нон грата» или неприемлемым и до его прибытия на территорию принимающего государства.

Если посылающее государство откажется выполнить или не выполнит в течение разумного срока свои обязанности, о которых речь шла выше, принимающее государство может отказаться признать данное лицо членом специальной миссии (ст. 12).

Важно отметить, однако, что в соответствии с прочно установившейся практикой процедура объявления лица «персоной нон грата», не применяется к главам государств, главам правительств или министрам иностранных дел в тех случаях, когда они участвуют или возглавляют специальные миссии на высшем уровне. В остальных случаях принимающее государство располагает полной свободой в определении лиц из состава иностранной специальной миссии, которых оно может объявить «персоной нон грата», или неприемлемыми. Предполагается, что принимающее государство не будет злоупотреблять этой свободой, и мотивы, которыми оно руководствуется при этом, даже если они не объявлены, являются достаточно серьезными и обоснованными. Этого требуют интересы международного общения, необходимость соблюдения суверенных прав всех государств.

Согласно ст. 14, глава специальной миссии или, если посылающее государство такового не назначило, один из представителей посылающего государства, указанный им, уполномочен действовать от имени специальной миссии и вести переписку с принимающим государством.

Как уже отмечалось, специальные миссии могут возглавляться и высшими руководителями государств. Следует подчеркнуть, что именно в КСМ впервые кодифицированы обычные нормы международного права, издавна предусматривающие особый статус глав государств и правительств в международном общении, что в прошлые века в международном праве именовалось «иммунитетом суверена».

Статья 21 КСМ 1969 г. озаглавлена: «Статус главы государства и лиц высокого ранга». Согласно п. 1 этой статьи, глава посылающего государства, возглавляющий специальную миссию, пользуется в принимающем государстве или в третьем государстве преимуществами, привилегиями и иммунитетами, которые

признаются международным правом за главами государств, посещающими другое государство с официальным визитом.

6.2. Специальные и специализированные зарубежные представительства и их функции в современном контексте

Направление временных миссий, или миссий *ad hoc*, после окончания Второй мировой войны приобрело характер обычной практики. Однако вскоре стало очевидно, что нормы международного обычного права распространяться напрямую на миссии подобного вида не могут. В настоящее время они полностью регламентируются КСМ 1969 г. и КПГ 1975 г.

Как уже говорилось, **специальные миссии**, время от времени направлявшиеся суверенами одних государств суверенам других государств, были, в сущности, первыми формами дипломатии¹. Лишь в начале XVII в. стало обычной практикой учреждение постоянных дипломатических представительств за рубежом, называвшихся также «сидячими».² Эта современная форма дипломатического представительства получила официальное признание в международном праве на Венском конгрессе 1815 г.

Постоянные дипломатические представительства, несомненно, выполняют возложенные на них функции лучше, чем специальные миссии. С улучшением организации работы МИД и дипломатических служб в XIX в. институт специальных миссий перестал использоваться, за исключением церемониальных случаев, когда требовалось присутствие личного представителя монарха или главы государства. Будучи ограниченными чисто церемониальными функциями, миссии имели статус, регламентировавшийся не правом, а международным этикетом (*committas gentium*).

В период Второй мировой войны специальной дипломатии вновь пришлось сыграть важную роль. В условиях военного

¹ *Donnarumma M. R. La Diplomazia «ad hoc», Napoli, 1968.*

² В XV в. европейские государства ввели в практику направление послов по особым поручениям, чрезвычайных послов (т.е. экстраординарных). Чтобы предотвратить возможную коллизию между послами, т.е. постоянными представителями и чрезвычайными послами, со второй половины XVII в. верительные грамоты послов приобрели полную формулу: чрезвычайный и полномочный посол.

времени специальным представителям поручались срочные и деликатные миссии, которые не могли быть доверены посольствам без риска перехвата разведкой противника. После окончания войны сложные проблемы мира в переходный период настоятельно потребовали от правительств иметь в своем распоряжении специалистов в различных областях, а не просто дипломатов, ведущих переговоры в поиске новых решений. Кроме того, дипломатические представительства оказались не способны справиться с проблемой растущего числа международных конференций, многосторонних переговоров и новых международных организаций.

Возрастающее практическое значение специальной дипломатии неизбежно ставило на повестку дня вопрос о выработке международно-правовых основ для ее регулирования. Когда КМП завершала свою работу по кодификации права, регулирующего дипломатические сношения, было решено дополнить проект КДС тремя статьями о специальных миссиях. Эти дополнительные статьи содержали определение специальных миссий, а также краткое указание на положения Конвенции, применимые к ним. Внесенные на рассмотрение статьи были отклонены Венской конференцией 1961 г., и КМП приступила к дальнейшей работе, завершившейся в 1969 г. принятием Генеральной Ассамблеей ООН КСМ.

Сначала КМП должна была ответить на два предварительных вопроса. Первый: имела ли специальная дипломатия какую-либо основу в существующем международном праве? Второй касался точных границ понятия специальной дипломатии.

Ответ на первый вопрос был дан специальным докладчиком, который в своем обзоре государственной практики обратил внимание на отсутствие преемственности между старой и новой специальной миссией. В связи с тем, что специальная миссия в новых условиях была призвана осуществлять ранее неизвестные функции, существующее международное право оказалось неспособным должным образом их регламентировать. Поэтому КМП была вынуждена разработать новый международный акт, всецело посвященный специальным миссиям, с учетом всех новых реалий в этой сфере.

Второй вопрос, касающийся определения специальной миссии, оказался более трудным в силу значительного разнообразия временных представительств, направляемых государствами. КМП, как было предложено специальным докладчиком, сначала провела разграничение между временными представительствами, с одной стороны, и специализированными постоянными представительствами, с другой стороны. Затем КМП приняла ограниченную продолжительность пребывания как основную отличительную черту специальной миссии, независимо от того, возлагались ли на нее важные политические функции или она должна была выполнять специфические задачи.

В дальнейшем КМП внесла на рассмотрение два других критерия для определения специальных миссий. *Во-первых*, члены такой миссии должны назначаться государством. *Во-вторых*, они должны представлять суверенное государство как субъект международного права в его взаимоотношениях с другим суверенным государством, исключая, таким образом, какие-либо функции частноправового характера.

В пределах этих ограничений термин «специальная дипломатия» относится теперь и к миссиям, направляемым в другие страны в рамках двусторонних отношений, и к делегациям, присутствующим на международных конференциях и сессиях органов международных организаций. Следуя призыву Генеральной Ассамблеи, КМП приступила к подготовке двух различных конвенций. Одна из них должна была касаться исключительно специальных миссий в рамках двусторонних отношений между государствами. Вторая конвенция, посвященная отношениям между государствами и международными организациями, должна была содержать положения о делегациях на международных конференциях и сессиях международных организаций.

В обеих конвенциях упоминается представительский характер миссии, что выражается в том, что она назначается направляющим государством. Отмечается элемент суверенитета, что выражается в том, что миссии представляют государство в его отношениях с другим суверенным государством, а не с частными лицами или организациями. Наконец, подчеркивается, что миссия носит временный характер (ст. 1 а) и ее полномочия ограничены определенными задачами.

Будучи взяты воедино, эти составляющие придают специальной миссии дипломатический характер в широком смысле слова и в то же время четко отличают ее от постоянных дипломатических представительств. Констатация, что она «направлена одним государством в другое», создает впечатление, что данное определение ограничивает ее деятельность только двусторонними отношениями. Это, однако, противоречит положениям ст. 6 КСМ, где речь идет о направлении специальных миссий «двумя или несколькими государствами для рассмотрения вопроса, представляющего для них общий интерес». Такое противоречие давно замечено в доктрине международного права.¹

По поводу функций специальной миссии в ст. 3 КСМ отмечено, что «функции специальной миссии определяются по взаимному согласию между посылающим государством и принимающим государством».

В принципе, в обязанности специальной миссии не входит принятие на себя инициатив сверх своих полномочий. Если, тем не менее, подобное произойдет, тогда другая сторона вправе заявить возражение или установить временной предел для изучения проблемы. Если обе миссии по обоюдному согласию выйдут за пределы своих полномочий и будут действовать *ultra vires* (превышая свои полномочия), их действия могут быть в последующем утверждены их правительствами.

Помимо специальных миссий, действующих в рамках двусторонних отношений, КСМ рассматривает также более сложные ситуации. Как уже было нами отмечено, ст. 5 Конвенции предусматривает возможность направления общей специальной миссии двумя или несколькими государствами. В этом случае, однако, отношения принимающего государства с каждым отдельным государством, представленным общей миссией, остаются двусторонними. В связи с этим оно может, соглашаясь, в принципе, принять подобную общую миссию, отказать тому или иному отдельному государству в участии в ней².

¹ *Przetacznik F.* Diplomacy by special mission // *Revue de droit international et de sciences diplomatiques et politiques*, 1981. – P. 114.

² *Maresca A.* Le missioni speciali. Milano. A. Maresca. 1975. – P. 579.

Другая ситуация, предусмотренная ст. 6 КСМ, возникает, когда два или несколько государств одновременно направляют специальную миссию в третье государство «для совместного рассмотрения по согласованию между всеми этими государствами вопроса, представляющего для них общий интерес». Данную статью внес на обсуждение профессор Аго (председатель редакционной комиссии). Его предложение было подвергнуто критике в Шестом комитете ГА, посчитавшем, что оно относится к делегациям на международных конференциях, а не к специальным миссиям¹.

Согласно ст. 18 КСМ, миссии нескольких стран, встречаясь на территории третьего государства, могут обсуждать вопросы, не имеющие отношения к соответствующему третьему государству. В этом случае «третье государство осуществляет права и берет на себя обязанность принимающего государства по отношению к посылающим государствам в той мере, в какой оно это указывает, давая свое согласие». Подобные встречи специальных миссий на территории третьего государства могут происходить либо в случаях, когда направляющие государства не поддерживают дипломатических отношений, но желают провести прямые переговоры, либо когда они хотят провести встречу на высоком уровне, но считают проведение официального визита несвоевременным. Наглядным примером первой ситуации могут служить переговоры между СССР и США о сокращении ядерных вооружений, проходившие в Женеве с 1982 г. Лучший пример второй ситуации – встречи Рейгана и Горбачева в Женеве и Рейкьявике (1985 и 1986 гг.).

Для классификации специальных миссий может быть использовано несколько различных критериев. Эти миссии сгруппированы в соответствии с их политическим, техническим или протокольным характером, а также могут быть классифицированы в зависимости от того, затрагивают ли они двусторонние или многосторонние отношения. Наконец, необходимо проводить различие между специальными посланниками и миссиями, действующими в виде групп, часто именуемых делегациями.

¹ *Donnarumma M. R. A convention sur les missions specialis // Revue Beige du droit international, 1972. – №1.*

Исходя из этого последнего различия, можно сказать, что специальный посланник (посол по специальным поручениям) является лицом, на которое возложено специальное задание как на представителя главы государства или правительства, министра иностранных дел и т.д. Специального посланника могут сопровождать сотрудники, однако лишь он один может действовать от имени лица, которое он представляет. Специальные посланники часто направляются с протокольными целями. Их ранг зависит от политических, протокольных и даже личных соображений. В качестве специальных посланников могут выступать видные политические деятели, высокопоставленные государственные служащие, дипломаты, члены правящих династий и т.д. В порядке исключения членами одной специальной миссии могут являться несколько видных деятелей. Например, президента Картера на церемонии похорон убитого президента Египта Анвара Садата представляли три бывших президента США.

На специального посланника главой государства могут возлагаться важные политические задачи. Например, во время Второй мировой войны Гарри Хопкинс, личный помощник президента Рузвельта, проводил от имени Рузвельта переговоры и с Черчиллем, и со Сталиным. В настоящее время «послы по особым поручениям», назначаемые в том же порядке, что и главы дипломатических представительств, действуют в качестве личных представителей американских президентов¹.

Специальные посланники могут также передавать послания главы своего государства главам других государств. Они не являются простыми курьерами, часто это видные деятели, которые не только передают письменные или устные сообщения, но также участвуют в их обсуждении.

Миссии второй категории состоят из нескольких лиц и возглавляются одним из них. На них может быть возложено ведение переговоров и выполнение других задач политического характера или им может быть поручено решение технических вопросов. Использование подобных специальных миссий является общей практикой международного сотрудничества в сфере культуры, науки, экономики, торговли и т.д. На специальные миссии может

¹ Громько А.А. Памятное / Громько А.А. – Кн. 1. – М.: Политиздат, 1988. – 479 с.

быть возложено решение конкретных спорных вопросов, например таких, как демаркация границ, розыск и репатриация граждан направляющего государства, поиск останков и обеспечение сохранности могил военнослужащих, погибших в период военных действий и т.д.

Практика подтверждает особое значение специальных миссий в настоящее время. В соответствии с КСМ все они, независимо от их состава и функций, принадлежат к особой категории дипломатических представительств. Так, согласно международному праву, все специальные миссии и их члены, будь то карьерные дипломаты, государственные служащие или политики, находятся теперь в равных условиях, и их статус определяется нормами дипломатического права. В результате устраняются традиционные различия между дипломатическими представителями и другими представителями государства, что означает изменение, которое далеко не всеми признается и осознано. Такое изменение является следствием диверсификации международных отношений, которые более не могут рассматриваться в качестве исключительной сферы деятельности дипломатов. Любой человек, являющийся членом специальной миссии, получает на время ее действия статус дипломата.

Взаимоотношения между специальными миссиями и постоянными дипломатическими представительствами посылающего государства могут время от времени порождать проблемы. Они могут относиться, например, к их взаимоотношениям с руководством принимающего государства. Дипломатическое представительство обычно настаивает на исполнении своих функций общего представительства, тогда как специальная миссия будет подчеркивать особый и конкретный характер своих функций, осуществление которых требует установления прямого контакта с органами власти как посылающего, так и принимающего государств.

Некоторые представительства государств при международных организациях также можно отнести к категории временных миссий, даже несмотря на то, что их статус не подпадает под действие КСМ.

ООН широко использует временные миссии. Такие миссии предпринимались и самим Генеральным секретарем, и его представителями. Так, во время кризиса с американскими заложниками Генеральный секретарь, следуя решению Совета Безопасности, посетил в 1980 г. Тегеран. Представители Генерального секретаря направлялись для участия в урегулировании многих кризисных ситуаций: в Иорданию (1958), Доминиканскую Республику (1965), в период индо-пакистанского конфликта (1966), на Кипр и Ближний Восток (1967), в Экваториальную Гвинею (1969), Восточный Тимор (1976), в Эфиопию и Эритрею (2000-2004) и многие другие места¹. Очевидно, что направление подобных миссий также требует предварительного согласия принимающих государств. Делегации на международные конференции и сессии органов международных организаций также относятся к сфере специальной дипломатии, хотя, как уже было отмечено, они не включены в положения КСМ.

Эта категория временных миссий своей нынешней значимостью обязана развитию многосторонней дипломатии, чьими необходимыми инструментами они являются. Время от времени они направляются на международные конференции и конгрессы, при этом их статус в прошлом зависел от состава делегации и основывался на взаимности. С появлением международных межправительственных организаций делегации государств-членов являются составной частью их коллективных органов. Следовательно, потребовалось привести их правовой статус в соответствие с реальными потребностями.

В § 4 ст. 7 Статута Лиги наций официально признавался дипломатический статус представителей государств-членов, находящихся при исполнении своих обязанностей. Почти такая же норма была включена в § 2 ст. 105 Устава ООН: «Представители Членов Организации и ее должностные лица также пользуются привилегиями и иммунитетами, которые необходимы для самостоятельно-

¹ *Hardy M.* The Diplomatic Activities of International Organizations: The United Nations and the European Communities Contrasted // *Revue Beige de Droit International*, 1969. – №2. – P. 51–55.

го выполнения ими своих функций, связанных с деятельностью Организации»¹.

Неадекватность этой формулировки вынудила Генеральную Ассамблею предложить КМП разработать проект документа, полностью посвященного данному вопросу. Все это завершилось принятием в 1975 г. Венской КПП. Кроме того, функции делегаций регулируются внутренними правилами международных организаций, составными частями которых являются делегации.

Статус делегации целиком зависит от характера организации, в работе которой она участвует. Этим организациям дано точное определение во вступительной статье КПП, касающейся только организаций универсального характера. Имеются в виду ООН, ее специализированные учреждения, МАГАТЭ и «любая аналогичная организация, членский состав и ответственность которой носят широкий международный характер».

Из указанных пунктов ст. 1 следует, что общим для делегаций на сессиях органов является их репрезентативный характер, означающий право действовать от имени посылающего государства. Все остальные аспекты делегации могут быть определены только исходя из специфики самого органа и его повестки дня.

Ситуация с делегациями на конференциях такая же. Составители КПП не нашли возможным определить термин «конференция», указав только, что положения КПП применимы только к конференциям государств, созываемых международной организацией или под ее руководством (п. 1 ст. 2 КПП).

Временный характер делегации сам по себе нигде явно упомянут не был. В п. b ст. 69 КПП было лишь заявлено, что функции делегации прекращаются «по окончании сессии органа или конференций». Таким образом, временный характер делегации проистекает из недолговечного характера их встреч.

Единственное исключение в отношении временного характера делегации можно найти в п. 1 ст. 28 Устава ООН, в соответствии с которой «каждый член Совета Безопасности должен быть всегда представлен в месте пребывания Организации Объединенных Наций».

¹ *Действующее международное право*: в 3-х томах. – Т. 1. – М.: изд-во Московского независимого института международного права. 1996. – С. 31.

Что касается функций делегаций, то в КПП сказано лишь то, что они направляются для участия в работе собраний органов или конференций. Их конкретные действия, как уже упоминалось, предписаны внутренними правилами соответствующих органов. Государства в соответствии со ст. 71 и 72 КПП также могут направлять делегации наблюдателей в органы или на конференции.

Наряду со специальными миссиями на практике известны случаи **специализированных миссий** субъектов международного права, направляемых в другие субъекты для выполнения конкретных задач. Эти специализированные миссии в обычном дипломатическом праве не упоминаются. Их можно рассматривать как временные специальные миссии, даже несмотря на то, что нередко они действуют на протяжении длительного времени. Некоторые ученые называют их «постоянными специальными миссиями». В качестве субъектов международных отношений, более или менее отличающихся от постоянных дипломатических представительств, они учреждаются на основе взаимного соглашения, часто без соблюдения принципа взаимности.

Подобные миссии могут направляться или учреждаться только одной стороной в зависимости от требований и интересов затрагиваемых сторон. Наиболее распространенными в этой категории являются экономические, культурные и военные миссии.

На практике распространенными являются специализированные миссии по оказанию помощи и содействия в развитии. Подобные миссии принимают различные формы в зависимости от характера и выбора направляющего субъекта, но они также имеют много общего. Миссии по оказанию содействия в развитии учреждены государствами и международными межправительственными организациями в более чем ста странах. В основном их функции сводятся к практической деятельности, согласованной сторонами и имеющей целью способствовать развитию принимающего государства.

Учреждение миссии по оказанию помощи и содействия в конкретном государстве всегда зависит от наличия договора о сотрудничестве и взаимопомощи между двумя сторонами. Хотя эти договоры закрепляют принцип суверенного равенства сторон, они, тем не менее, отражают реальное неравенство. Помогаящее

государство, более развитое в промышленном плане, соглашается помочь развитию другой стороны, предоставляя денежную помощь и техническое ноу-хау. Это сотрудничество идет в одном направлении, при котором совместные усилия обеих сторон нацелены на решение проблем, относящихся к развитию одной из них, на территории которой осуществляются соответствующие действия. Роль и функции миссий помощи определяются такими неравными взаимоотношениями.

В настоящее время у большинства развитых в экономическом плане государств имеются действующие договоры о сотрудничестве и взаимопомощи с развивающимися государствами, но только некоторые из них учредили полноправные миссии сотрудничества.

В современной практике «ответственным лицом» является глава миссии сотрудничества, которая формально приписывается к французскому посольству, однако в действительности является независимым субъектом. Роль этих миссий заключается в том, чтобы «предоставлять, по просьбе государств-получателей, всю необходимую поддержку в подготовке запросов о помощи; осуществлять сбор информации о конкретных потребностях и трудностях страны; способствовать созданию условий, при которых осуществляются программы помощи, четко выполнять согласованные проекты; осуществлять руководство техническим персоналом, предоставленным в распоряжение государств-получателей для оказания технической помощи»¹.

В начале 2006 г. французские миссии сотрудничества действовали более чем в 40 различных странах. В развивающихся странах, в которых подобные миссии отсутствуют, их функции выполняют советники по культурному, научному и техническому сотрудничеству, являющиеся сотрудниками посольства.

Американское содействие развитию осуществляется через Агентство международного развития (USAID), имеющее представительства в большинстве государств – получателей помощи. Агентство было создано президентом Кеннеди в ноябре 1961 г. в

¹ *Ligot M.* Les accords de coopération entre la France et les Etats africains et malgaches d'expression française. Paris, La Documentation Française, 1964. – P. 127.

соответствии с Актом об иностранной помощи, принятым Конгрессом в начале 1961 г.¹

Агентство создано в рамках Государственного департамента и функционирует под руководством государственного секретаря. Во главе Агентства стоит управляющий, которого назначает президент с одобрения Конгресса. Полномочия управляющего включают право на проведение переговоров, заключение и расторжение международных договоров и соглашений о помощи и содействии в развитии, предоставляемых Соединенными Штатами².

Офисы постоянных представителей Программы развития Организации Объединенных Наций (ПРООН) являются наиболее важными миссиями по оказанию помощи и содействия международным организациям. Должность постоянного представителя ПРООН эволюционировала сообразно возрастающей заинтересованности ООН в поддержке развивающихся стран³. К 2006 г. постоянные представители ПРООН были назначены на должности в более чем 140 странах.

Функции постоянных представителей заключались, с одной стороны, в тесном сотрудничестве с властями страны пребывания по вопросам, касающимся подготовки национальных планов развития и запросов о содействии, и, с другой стороны, в координации действий всех организаций и органов системы ООН в стране пребывания. После того, как в 1957 г. ГА приняла решение о создании Специального фонда, представителям было также поручено контролировать распределение и использование средств. Наконец, в сферу их компетенции перешли информационные центры ООН.

С образованием в 1964 г. Программы развития ООН в качестве единого органа Организации, отвечающего за все вопросы содействия развитию, постоянные представители перешли в сферу его прямой компетенции. Функции постоянных представителей ПРООН получили окончательное определение в § 4 ст. II Основного типового соглашения ПРООН с правительствами.

¹ *Executive Order 10973 // Legislation on Foreign Relations.* – Vol. XIX. – P. 2281.

² *State Department Delegation of Authority №104 // Legislation on Foreign Relations.* – Vol. I. – P. 236.

³ *Hart Schaaf.* The Role of the resident representative of the Technical UN Assistance Board // International Organization, 1960.

Основное типовое соглашение предусматривает, что «ПРООН может содержать постоянную миссию, возглавляемую постоянным представителем с тем, чтобы представлять ПРООН в стране и выполнять функции основного канала связи с правительством по всем вопросам, связанным с Программой».

Постоянный представитель, который от имени управляющего ПРООН несет полную ответственность за действия и непосредственно руководит ими в рамках программы, также является руководителем группы представителей других организаций ООН, действующих в соответствующей стране. Несмотря на то, что у постоянного представителя отсутствует официальная власть над местными представителями специализированных учреждений, он фактически является главой всего представительства ООН в стране пребывания. Кроме того, постоянный представитель отвечает за поддержание связи с соответствующими органами правительства, которым он должен помогать в подготовке программы содействия и запросов, адресованных ПРООН.

Государство, принимающее постоянное дипломатическое представительство или специальную миссию, имеет право оговорить ее численность. Чтобы избежать недоразумения по этому вопросу в будущем, стороны нередко включают в соглашение об учреждении миссии положение, касающееся их состава.

Временные зарубежные представительства, такие как специальные миссии и делегации, обычно завершают свою деятельность после выполнения задачи, ради которой они были учреждены. Независимо от воли посылающего государства, делегации считаются завершившими деятельность и возложенные на них функции – выполненными с момента закрытия сессии или конференции, которую они посещали. Такая практика теперь санкционирована согласно ст. 69 КПП. Если по какой-либо причине направляющее государство желает продлить пребывание миссии или каких-либо ее членов в государстве пребывания сверх указанного срока, оно должно представить новое официальное обоснование. Проблемы могут возникнуть, если во время такого неофициального пребывания с кем-либо из числа сотрудников миссии происходит инцидент, сопряженный со статусом этого лица. В подобных случаях, если государство пребывания не давало официального разрешения на продление пребывания, затронутое

лицо не может делать ссылку на свой статус члена делегации посылающего государства.

Другие причины, по которым специальная миссия завершает свою деятельность, перечислены в ст. 20 КСМ. Одна из них – выполнение задачи, поставленной перед специальной миссией.

В рассматриваемой статье далее сказано, что функции специальной миссии считаются завершенными «по истечении срока, установленного для специальной миссии, если он специально не продлен».

Требование, чтобы продление срока миссии было выражено определенно, является весьма важным. Оно означает фактически, что посылающее государство никогда не сможет сослаться на подразумевавшееся продление, даже если принимающее государство официально не возражает против присутствия миссии на его территории после того, как она, по правилу, должна была покинуть страну. Возможная разница во мнениях относительно продолжительности специальной миссии никогда не может стать причиной правового спора. Дело в том, что независимо от обстоятельств миссия является завершенной после уведомления принимающим государством о том, что оно считает деятельность специальной миссии прекращенной (п. 1(е) ст. 20 КСМ). Такое же правило распространяется и на миссии нескольких государств, проводящих встречу на территории третьего государства.

6.3. Правовой институт представителей государств при международных организациях и на международных конференциях – новации нашего времени

В предыдущих главах рассматривалась та сфера внешних сношений государств, которая обычно именуется классической дипломатией, т. е. двусторонние дипломатические связи и отношения на уровне традиционных дипломатических каналов – МИД, а также посольств и миссий за рубежом.

Однако современные международные отношения характеризуются также все возрастающей ролью в них и так называемой многосторонней дипломатии. Последняя охватывает многие и весьма важные аспекты международной жизни, связанные с деятельностью ООН и других универсальных международных

организаций. Это, прежде всего, дипломатическая деятельность государств – членов данной организации на ее сессиях и участие соответствующих представителей государств в работе различных органов этой организации в промежутке между сессиями (собраниями полного состава или пленумами) данной организации. Кроме делегаций государств, направляемых на время работы названных органов, вся текущая и повседневная работа по поддержанию связи с данной международной организацией, сбору информации, ведению переговоров, защите прав и интересов государств-членов в рамках деятельности данной организации осуществляется через аппарат постоянных представительств государств-членов при соответствующих международных организациях¹.

В настоящее время постоянные представительства государств при международных организациях стали чрезвычайно важным (а для многих развивающихся государств и основным) звеном дипломатической деятельности за рубежом.

Это касается, прежде всего, постоянных представительств государства при ООН. На 1 января 2010 г. ее членами были 192 государства, и абсолютное большинство из них учредили при ООН свои постоянные представительства. Аппарат этих органов обеспечивает всестороннее участие государств-членов в работе различных (в зависимости от характера полномочий) органов ООН. Кроме того, постоянные представительства ведут большую дипломатическую работу и вне рамок ООН, поддерживая контакты с аналогичными представительствами других государств, в том числе и тех, с которыми у данной страны нет нормальных дипломатических отношений. Это несомненное преимущество постоянных представительств при ООН выдвигает их в ряд важнейших органов внешних сношений государств, действующих в условиях международных отношений современной эпохи.

Следует отметить, что институт постоянных представительств государств при международных организациях сравнительно молод. И хотя подобные представительства существовали в небольшом количестве (еще при Лиге Наций), только со времени создания ООН и системы ее специализированных учреждений практика эта

¹ *Міжнародні організації: навч. посіб. / за ред. О. С. Кучика. – 2-е вид., доп. і перероб. – К.: Знання, 2007. – 749 с.*

стала всеобщей. Украина как соучредитель, например, помимо постоянного представительства при штаб-квартире ООН в Нью-Йорке имеет также свои постоянные представительства при отделении ООН и других международных организациях в Женеве, при международных организациях в Вене, при международных организациях в Найроби, а также при ЮНЕСКО в Париже. Кроме того, Украина представлена на постоянной основе в Совете ИКАО в Монреале и в ИМКО, штаб-квартира которой находится в Лондоне.

Юридические основы института постоянных представительств государств при международных организациях были заложены уже в первых международно-правовых актах и документах послевоенного периода. Прежде всего, сам Устав ООН в п. 2 ст. 105 предусматривает, что «представители Членов Организации... также пользуются привилегиями и иммунитетами, которые необходимы для самостоятельного выполнения ими своих функций, связанных с деятельностью Организации». Раздел 16 ст. IV КПИ ООН от 13 февраля 1946 г. (так называемая «Общая конвенция») предусматривает, что понятие «представители» в настоящей статье включает всех делегатов, их заместителей, советников, технических экспертов и секретарей делегаций». Хотя эта статья имеет в виду главным образом временных представителей государств на сессиях ООН, она в принципе охватывает и постоянные представительства при ООН и их персонал. Аналогичное определение дано в разделе 13 Соглашения о привилегиях и иммунитетах Европейского отделения ООН в Женеве, заключенного в 1946 г. между генеральным секретарем ООН и Швейцарским Федеральным Советом.

Соглашение между США и ООН о месторасположении центральных учреждений ООН, подписанное 26 июня 1947 г. (вошло в силу 21 ноября 1947 г.), содержит статьи, уже непосредственно касающиеся института постоянных представительств при ООН. Так, в соответствии со статьей V раздела 15 Соглашения привилегиями и иммунитетами пользуются: «1) каждое лицо, назначенное членом ООН в качестве главного постоянного представителя при Организации или его постоянного представителя с рангом посла или полномочного министра; 2) те постоянные сотрудники делегаций, о которых имеется соглашение между Генеральным секретарем, правительством Соединенных Штатов и правительством соответствующего члена ООН».

Постоянные представительства стран-членов существуют и при ряде региональных международных организаций. Они действуют на соответствующей международно-правовой основе, значительно отличающейся от той, которая, в случае вступления в силу Венской конвенции 1975 г., будет регулировать статус постоянных представительств государств при международных организациях универсального характера.

Венская КПП, принятая на специально созванной для этой цели конференции ООН 14 марта 1975 г., явилась итогом большой и плодотворной работы по кодификации и прогрессивному развитию норм международного права в этой области. Новая конвенция, по определению статуса, объему привилегий и иммунитетов существенно шире и полнее, чем каждое взятое в отдельности действующее соглашение и даже все имеющиеся соглашения в данной области. В новой конвенции учтена почти 30-летняя практика функционирования постоянных представительств и проведения международных конференций, она аккумулировала наиболее подходящие положения из действующих соглашений в этой области, из Венской конвенции о дипломатических сношениях 1961 г., из Конвенции о специальных миссиях 1969 г.

Есть лишь два существенных момента, которые следует учитывать, говоря о Конвенции 1975 г. Она, во-первых, охватывает вопросы представительств государств в их отношениях не со всеми международными организациями, а только с международными организациями **универсального характера**. Под последними Конвенция понимает ООН, ее специализированные учреждения, МАГАТЭ «и любую аналогичную организацию, членский состав и ответственность которой носят широкий международный характер». Однако это вовсе не исключает того, что при желании любая региональная или локальная международная организация может в отношениях с государствами-членами и с их согласия применять положения Конвенции 1975 г. па практике или же в установленном порядке официально распространять их на отношения государств-членов с данной организацией.

Во-вторых, Конвенция 1975 г., как и другие еще не вступившие в законную силу общие многосторонние договоры и соглашения, принятые в рамках и под эгидой ООН, обладает большой, если не строго юридической, то морально-политической силой и воздействует на

поведение государств. Последние в любом случае не могут не считаться с актами международного сообщества, выражающими объективные потребности развития международных отношений и служащими известными ориентирами в практике правового регулирования отношений между государствами.

«Постоянное представительство» Конвенция определяет как миссию представительного и постоянного характера, которая учреждается государством-членом международной организации при Организации. Главный и решающий признак – представительный характер этих миссий, что и предопределяет отнесение их к органам внешних сношений государств. Как и посольства, они относятся к постоянным зарубежным органам внешних сношений и составляют часть дипломатической службы каждого государства. Однако есть и существенное отличие их от посольств, во многом объясняющее особенности правовой природы их учреждения и деятельности.

С правовой точки зрения успех дела во многом зависит от того, насколько сбалансированы права и обязанности всех сторон этого треугольника. Конвенция 1975 г. как раз и предусматривает такое положение – единственно возможное в современном международном праве.

Положения КПП, касающиеся учреждения представительства при международных организациях, основаны на практике. Эта практика является единственным источником норм обычного международного права, связывающих государств-членов. На основании соответствующих положений государства-члены организации могут, если это допускается правилами организации, учреждать постоянные представительства для выполнения функций, изложенных в Конвенции, а также направлять делегацию в орган или на конференцию в соответствии с правилами организации. Это означает, что в обоих случаях решение государства-члена является односторонним и дискреционным и поэтому согласие со стороны организации или государства пребывания не требуется.

В «правила организации», на которые сделана ссылка, входят учредительные акты, соответствующие решения и резолюции, а также установившаяся практика организации. Однако Устав ООН и учредительные акты специализированных учреждений ООН содержат положения только в отношении делегаций, и в них

ничего не сказано о постоянных представительствах. Это упущение было исправлено в 1948 г. принятием резолюции 257 (III) ГА, в которой государствам-членам официально разрешалось учреждать постоянные представительства при штаб-квартире ООН.

Согласно п. 2 ст. 5 КПП, государства, не являющиеся членами организации, могут, если это допускается правилами организации, учреждать постоянные миссии наблюдателей для выполнения своих функций. Практика свидетельствует, что государству или иному обратившемуся субъекту статус наблюдателя может быть предоставлен только после того, как такой статус предоставит компетентный орган организации.

Учреждение постоянного представительства при международной организации также имеет отношение к государству пребывания данной организации, на чьей территории должно находиться представительство. Согласно установившейся в этой сфере практике КПП констатирует, что «на права и обязанности государства пребывания и посылающего государства, предусмотренные в настоящей Конвенции, не влияет ни отказ одного из этих государств признать другое государство или его правительство, ни отсутствие или разрыв дипломатических или консульских отношений между ними» (п. 1 ст. 82). В случае отсутствия отношений между двумя государствами «организация уведомляет государства пребывания об учреждении представительства предварительно» (п. 3 ст. 5).

Уведомление такого рода позволяет государству пребывания осуществлять определенный контроль над тем, что имеет отношение к учреждению указанного представительства. Например, посылающее государство может учреждать представительство или отделение представительства в месте ином, чем место нахождения штаб-квартиры организации, только с предварительного согласия государства пребывания (ст. 18).

Рассмотрим теперь вопрос об **учреждении** постоянных представительств с точки зрения его правовых аспектов.

Во-первых, учреждать такие представительства могут только государства, являющиеся членами данной Организации. Не входящие в организацию, но заинтересованные в ходе и результатах ее работы государства могут создавать при ней в лучшем

случае лишь постоянные миссии наблюдателей, о которых речь будет идти ниже.

Во-вторых, Конвенция 1975 г. в ст. 5 устанавливает, что постоянные представительства могут учреждаться при Организации, «если это допускается правилами организации». Действительно, если при большинстве международных организаций системы ООН имеются постоянные представительства государств-членов, то ряд как универсальных (например, МВФ, МБРР), так и региональных (например, ОАЕ) организаций не предусматривают создания постоянных представительств при них. В то же время содержащаяся в ст. 5 формулу не следует трактовать слишком узко и буквально. Речь не идет о том, что в Уставе или ином учредительном акте Организации должны быть прямые указания на возможность создания постоянных представительств. Под правилами следует понимать здесь также и обычную практику, принятую в данной организации и санкционированную ею в последующих актах, например, резолюциях. Именно так обстояло дело с учреждением постоянных представительств государств при самой ООН. В Уставе о них ничего не говорится, но обычная практика их учреждения была подтверждена затем в специальной резолюции от 3 декабря 1948 г., о которой говорилось выше.

В-третьих, создание постоянных представительств – это право, но отнюдь не обязанность государств-членов. Они сами решают этот вопрос, руководствуясь своей суверенной волей и сугубо практическими (финансовыми, кадровыми и т. д.) соображениями. При этом отсутствие постоянного представительства при Организации никоим образом не отражается (юридически) на правах и обязанностях, вытекающих из членства в Организации.

Исключением можно считать, пожалуй, лишь тот случай, когда речь идет о государствах – членах Совета Безопасности ООН (постоянных и непостоянных). Для них наличие при штаб-квартире ООН постоянного представительства (а его глава одновременно является представителем государства-члена в Совете Безопасности) имеет особое значение ввиду специфики деятельности Совета. Дело в том, что в соответствии со ст. 28 Устава ООН «Совет Безопасности организуется таким образом, чтобы он мог функционировать непрерывно». Это значит, что при необходимости Совет может быть созван для проведения срочных заседаний в любое

время дня и ночи. «Для этой цели, – говорится далее в ст. 28 Устава, – каждый член Совета Безопасности должен быть всегда представлен в месте пребывания Организации Объединенных Наций». Другое дело, что затем, при принятии решения, кто-либо из представителей членов Совета может или воздержаться, или вообще не присутствовать на заседании, не препятствуя при этом принятию решения.

Возвращаясь к вопросу о праве (а не обязанности) учреждать постоянные представительства, следует подчеркнуть, что это право, будучи предусмотренным правилами Организации, должно предоставляться всем ее членам без какой-либо дискриминации. И обеспечить реализацию этого права (при желании государства-члена) должны как сама Организация, так и государство пребывания штаб-квартиры Организации или ее отделения.

В этой связи возникает еще один важный вопрос – о правах и обязанностях государства пребывания в его отношениях с находящейся на его территории Организацией (точнее, ее штаб-квартирой или отделением), в том числе в вопросе об учреждении постоянных представительств.

Прежде всего, государство предполагаемого пребывания (и только оно) вправе дать свое согласие или отказать в нем на размещение на его территории штаб-квартиры или отделения той или иной международной организации. Обязать его принять данную организацию никто не может. Если такое согласие есть, то оно обычно облекается в юридически обязывающую форму двустороннего соглашения между Организацией и страной ее пребывания.

В связи с этим возникает вопрос о согласии страны пребывания на размещение на ее территории постоянных представительств при данной организации. Здесь скорее речь идет не о согласии, а о предварительном согласовании вопроса с государством пребывания, согласовании в принципе, в качестве общего правила, а не в каждом отдельном случае, не в отношении той или иной страны – члена Организации. Б. В. Ганюшкин так описывает этот процесс: «Прежде чем принять правила или ввести практику создания постоянных представительств государств-членов, международная организация должна получить определенное согласие государства пребывания своих центральных учреждений на создание таких

представительств. Однако, в отличие от дипломатических отношений между государствами, это согласие принимающего государства, полученное однажды, автоматически распространяется на все государства, желающие учредить свои постоянные представительства при данной международной организации, и в дальнейшем не требуется в каждом отдельном случае запрашивать его согласие на создание того или иного постоянного представительства»¹.

Представительства международных организаций в государствах учреждаются в соответствии с несколько иными правилами. Возможны три разные ситуации. *Первая* касается представительств, представляющих организацию в странах, не являющихся ее членами, например, представительства ЕС в Вашингтоне. В этом случае в соглашении между указанной организацией и принимающим государством должен быть указан вид представительства, его ранг, численность и статус, предоставленный принимающим государством. В соглашении также должны быть определены функции такого представительства с тем, чтобы исключить возможность спутать их с функциями дипломатических представительств государств-членов организации, аккредитованной в принимающем государстве.

Вторая ситуация связана с представительствами, направляемыми организацией в государства – члены этой же организации, например, представительство постоянного представителя ПРООН. Его функции связаны с конкретной деятельностью организации по оказанию помощи в целях развития. В соглашении об учреждении такого представительства должны быть оговорены его функции и статус. Примером может служить Основное типовое соглашение ПРООН. Положения этого соглашения, касающиеся статуса постоянного представителя, почти идентичны положениям Конвенции о привилегиях и иммунитетах ООН.

Наконец, *третьий* случай касается «делегатов», которых ЕС аккредитует в странах-участницах Конвенции, принятой в Ломе. Статья 228 Конвенции предусматривает направление делегатов напрямую, без каких-либо специальных соглашений. Тем не менее,

¹Ганюшкин Б. В. Дипломатическое право международных организаций / Б. В. Ганюшкин. – М.: Международные отношения, 1972. – С. 36.

она предоставляет принимающему государству право выражать свое согласие или несогласие в отношении лица, назначенного в качестве делегата. В той же статье оговариваются функции делегата.

Возникает еще один очень важный вопрос, хотя он и выходит за рамки анализа Конвенции. Дело в том, что Конвенция 1975 г., как, впрочем, и все предыдущие конвенции по праву внешних сношений, предусматривает в качестве ее будущих участников не вообще всех субъектов международного права, а только и исключительно суверенные государства. Поэтому представители и наблюдатели в органах и на международных конференциях, направляемые такими субъектами международного права, как народы и нации, борющиеся за свое освобождение, с одной стороны, и международные организации, с другой – не подпадают под международно-правовое регулирование по смыслу настоящей конвенции.

Ряд региональных международных организаций имеет своих наблюдателей и в органах международных организаций.

Обычно наблюдатели от региональных и иных международных организаций представлены в практике ООН генеральными секретарями или иными по наименованию высшими должностными лицами этих организаций. Они могут участвовать без права голоса в работе Генеральной Ассамблеи и ее главных комитетов, выступать в комитетах, конференциях и рабочих группах и распространять свои письменные заявления по тому или иному вопросу.

Особый случай составляют делегаты Международного комитета Красного Креста (МККК). МККК заключает с заинтересованными государствами соглашения о месте официального пребывания своих представителей.

Представительства государств, аккредитованные при международных организациях, как правило, расположены на территории, находящейся под суверенитетом третьего государства, а не принимающего субъекта. Таким образом, создается система трехсторонних отношений, в которой участвуют государство, посылающее представительство, принимающая организация и государство пребывания этой организации.

Основанием для такой трехсторонности служит соглашение между международной организацией и государством ее пребывания, называемое соглашением о штаб-квартире. Например, ООН подписала соглашения с США 27 июня 1947 г., а со Швейцарией – 14 декабря 1946 г., ЮНЕСКО с Францией – 2 июля 1954 г. Соглашение о штаб-квартире, являющееся двусторонним соглашением, предусматривает, помимо прочего, что государство пребывания обеспечивает свободный доступ на свою территорию делегациям и постоянным представительствам государств-членов организации и предоставляет им статус идентичный или, по меньшей мере, схожий со статусом дипломатических представительств.

Термин «множественное аккредитование», не встречающийся в теории международного права, используется, когда одно и то же лицо или представительство представляет государство в нескольких других государствах или несколько государств – в одном государстве. Формулировка, содержащаяся в КДС, позволяет предполагать, что этот термин применяется в отношении только одного лица – главы представительства. В действительности множественное аккредитование касается всего представительства и его функций.

Множественное аккредитование в настоящее время является широко распространенной практикой. Оно способствует рациональному использованию человеческих и материальных ресурсов МИД аккредитуемого государства. Однако для его создания необходимо согласие государства пребывания. Пункт 1 ст. 5 КДС гласит: «Аккредитуемое государство может, надлежащим образом уведомив соответствующие государства пребывания, аккредитовать главу представительства или назначить любого члена дипломатического персонала, смотря по обстоятельствам, в одно или несколько других государств, если не заявлено возражений со стороны любого из государств пребывания».

Эта формулировка подразумевает, что согласие затронутых государств может быть выражено в молчаливой форме. Еще более важным является п. 2 той же статьи, где сказано: «Если аккредитуемое государство аккредитует главу представительства в одном или нескольких других государствах, то оно может учредить дипломатические представительства, возглавляемые временными

поверенными в делах, в каждом государстве, где глава представительства не имеет постоянного места пребывания».

Приведенные положения касаются двух разных ситуаций. Первая имеет место, когда представительство и его глава представляют аккредитуемое государство в нескольких других странах. В этом случае аккредитуемое государство может поддерживать дипломатические отношения другими странами без учреждения в них дипломатических представительств, за исключением страны пребывания. Посол редко посещает страны аккредитации, в большинстве случаев только для вручения верительных грамот, после чего покидает страну.

Во втором случае речь идет о постоянном дипломатическом представительстве, во главе которого стоит временный поверенный в делах государства.

Кроме этого, в ст. 6 КДС содержится положение еще об одном виде множественного аккредитования, где, в частности, сказано, что «два или несколько государств могут аккредитовать одно и то же лицо в качестве главы представительства в другом государстве, если государство пребывания не возражает против этого».

Это новое положение, ранее неизвестное в обычном праве, применимо к нескольким дипломатическим представительством с одним общим главой или к одному представительству, общему для нескольких государств. Довольно часто имеют место случаи, существенно отличающиеся от вышесказанного, когда дипломатическое представительство представляет в стране пребывания какую-либо третью страну. Чаще всего такое представительство ограничивается решением административных вопросов, например выдачей въездных виз (т.е. функцией консульства).

ККС равным образом предусматривает, что представляемое государство может после уведомления соответствующих государств поручить консульскому учреждению, открытому в одном государстве, выполнение консульских функций в другом государстве, если не имеется определенно выраженного возражения со стороны какого-либо из этих государств. Такое возможно в случае, когда у представляемого государства нет дипломатического представительства в интересующей его стране или если представительство было закрыто (ст. 7 ККС).

Согласно ст. 8 ККС, консульское учреждение может исполнять консульские функции в государстве пребывания от имени третьего государства при условии, что у страны пребывания нет возражений по этому поводу. Помимо этого, согласно ст. 18 ККС, два или несколько государств могут, с согласия государства пребывания, назначить одно и то же лицо в качестве консульского должностного лица в этом государстве, что фактически равнозначно созданию совместного консульства.

Включение этой статьи было необходимо по следующей причине: в этом случае необходимо предварительное согласие всех затрагиваемых государств, так как любое из них может не захотеть принять миссию, которая до этого уже посетила какую-либо конкретную страну. Например, в свое время Индия отказалась принять миссию доброй воли, которая перед тем посетила Пакистан.

И наконец, практика множественного аккредитования может применяться в отношении представительства при международных организациях. В п. 3 ст. 5 КДС по этому поводу сказано, что «глава представительства или любой член дипломатического персонала представительства может действовать в качестве представителя аккредитующего государства при любой международной организации».

Это означает, что согласия со стороны государства аккредитации для этого не требуется. Конкретная международная организация также обязана принять представителя при условии соблюдения определенных правил. Практика множественного аккредитования широко применяется, особенно в столицах государств, где располагаются международные организации, например, в Париже, Риме или Брюсселе.

Договоренность об обратном, т.е. когда представительство при международной организации представляет в другой стране еще и аккредитующее государство, как правило, не одобряется. Подобная проблема возникла в Швейцарии, где определенные государства добивались того, чтобы их постоянные представительства были аккредитованы при Отделении ООН в Женеве и при правительстве Швейцарии в Берне. Но швейцарское правительство настаивало, чтобы аккредитованные при нем представительства находились в Берне, а не в Женеве. Действующая практика свидетельствует, что

некоторые государства ограничивают свое представительство в Берне рамками очень немногочисленной постоянной службы.

И последнее: одно и то же представительство может быть аккредитовано при нескольких международных организациях. Такая практика широко распространена, особенно в Женеве, являющейся местом пребывания многих специализированных учреждений ООН. Власти Швейцарии требуют от государств-членов, чтобы у каждого из них было только одно представительство, постоянно аккредитованное при всех расположенных в Женеве организациях. Целью подобного требования является стремление свести число иностранных представительств, учрежденных в этом небольшом городе, к разумно допустимому минимуму. В ст. 8 КПП допускается подобная практика, как и возможность для одного лица действовать в качестве главы постоянного представительства в нескольких странах или выполнять множественные функции (ст. 75 КПП).

Делегации и наблюдатели государств в органах международных организаций и на международных конференциях. Что касается делегаций на международных конференциях, то тут возможны две ситуации. В одном случае все вопросы, касающиеся конференции, созванной на территории, где расположена организация, подпадают под действие соглашения организации о штаб-квартире. В другом случае, если конференция проводится в каком-либо другом месте, организация, созывающая конференцию, и государство пребывания должны заключить соглашение о месте проведения конференции. Такое соглашение, прямо или со ссылкой на другие документы, определяет статус делегаций на конференции. Например, ООН заключила соглашения с Австрией о проведении конференции по выработке КПП 22 февраля 1975 г.

Представительства, которыми обмениваются международные организации, подчиняются другим правилам. В большинстве соглашений содержатся положения о взаимном представительстве, предусматривающие обмен службами связи. Специализированные учреждения ООН имеют подобные службы в Нью-Йорке и Женеве. Должностные лица представительств государств при международных организациях обладают одинаковым статусом во всех государствах-членах организации. Никаких специальных условий не требуется.

Понятие «представительство» во внешних сношениях можно определить как политическое представительство государства вовне, и осуществляется оно, как указывалось, системой специальных органов государства. Среди них не только рассмотренные уже постоянные зарубежные органы внешних сношений, но и временные. К временным в сфере многосторонней дипломатии или, точнее, в области отношений государств с международными организациями, или в ходе работы международных конференций относятся представляющие их на этих форумах делегации, наделенные полномочиями полноправных участников, или делегации наблюдателей с названными уже функциями последних.

Делегация – это временный зарубежный орган внешних сношений государства, сформированный для выполнения определенных, обычно четко очерченных задач в ходе работы международной конференции и прекращающий свое существование по завершении своей миссии. То же самое относится и к делегациям, направляемым на период работы органа международной организации.

Легко заметить, что делегации в органах международных организаций и на международных конференциях и специальные миссии обладают одними и теми же признаками, о которых применительно к специальным миссиям уже говорилось выше. Это, напомним, 1) представительный характер таких органов внешних сношений; 2) временный их характер; 3) конкретно-целевой характер выполняемых ими задач. Однако при внешнем сходстве перед нами две разные формы дипломатии. Если специальные миссии действуют в сфере двусторонней дипломатии, то делегации – в дипломатии многосторонней. Последние, как и рассмотренные ранее постоянные представительства и постоянные миссии наблюдателей, не аккредитованы в стране пребывания органа международной организации или проведения международной конференции, что и предопределяет особенности их правового статуса, во многом аналогичного статусу постоянных представительств и постоянных миссий наблюдателей.

Так, ст. 42 Конвенции 1975 г. снова констатирует, что юридическая возможность направления государством-членом своей делегации в орган международной организации или на международную конференцию зависит от того, допускается ли это правилами организации или проведения конференции. Точно так

же, т. е. «в соответствии с правилами организации», два или несколько государств могут направить одну и ту же делегацию в орган или на конференцию.

Делегация в органе или на конференции состоит из одного или нескольких представителей посылающего государства, из числа которых это государство может назначить главу делегации. В делегацию может входить также дипломатический, административно-технический и обслуживающий персонал. Конвенция определяет при этом, что «членами дипломатического персонала» являются члены делегации, включая экспертов и советников, которых посылающее государство наделило дипломатическим статусом для целей делегации.

Этим временным, целевого характера дипломатическим статусом могут обладать (в постоянных представительствах), лица, не состоящие на дипломатической службе, но выполняющие в данное время функции представительного характера, дипломатические по своей сути.

Численность персонала делегации в органе или на конференции не должна выходить за пределы, которые являются разумными и нормальными с учетом соответственно функций органа или задач конференции, а также потребностей данной делегации и обстоятельств и условий, существующих в государстве пребывания. За этими исключениями, а также с учетом требований гражданства посылающего государства для главы делегации и остального дипломатического персонала это государство может по своему усмотрению, т. е. свободно, назначать состав делегации.

Единственное требование здесь (как и во всех иных случаях) – обязанность посылающего государства уведомить организацию или конференцию о состоявшемся назначении главы и членов делегации, ее прибытии и окончательном отбытии, равно как о местонахождении служебных и личных помещений делегации. При этом Конвенция устанавливает, что, когда это возможно, такое уведомление о прибытии и об окончательном отбытии должно делаться предварительно, что имеет особое значение в связи с началом и окончанием предоставления делегации соответствующих привилегий и иммунитетов.

Что касается полномочий, выдаваемых представителю (главе делегации), то порядок их выдачи тот же, что и для постоянных

представителей и наблюдателей. В украинской практике, например, состав делегации на очередные ежегодные сессии ГА ООН утверждает Президент Украины, он же выдаёт указанным делегациям полномочия.

Подобно КСМ 1969 г. (ст. 21) в Конвенции 1975 г. содержатся специальные положения о статусе главы государства и других лиц высокого ранга, возглавляющих делегацию в органе или на конференции. Дипломатия на высшем уровне, с помощью которой нередко решаются наиболее сложные и жизненно важные вопросы современной международной жизни, стала наиболее заметным явлением в современной дипломатической практике. Довольно часто делегации на ГА ООН направляются на уровне возглавляющих их глав государств и правительств, не говоря уже о МИД.

В свете сказанного укрепление международно-правовой основы дипломатии на высшем уровне является важной и актуальной задачей, решению которой способствует и включение в Конвенцию 1975 г. (ст. 50) норм, предусматривающих особый статус главы государства и лиц высокого ранга, возглавляющих делегации в органе или на конференции. В этой части положения Конвенции 1975 г. совпадают с рассмотренными выше (см. гл. VII) нормами КСМ 1969 г. и поэтому здесь уже не повторяются.

Если правовой статус делегаций в органах международных организаций и на созываемых ими конференциях так или иначе определялся (хотя и не вполне удовлетворительно) и до Конвенции 1975 г. в таких международно-правовых актах, как Общая конвенция от 13 февраля 1946 г., Соглашение между ООН и США от 26 июня 1947 г. и другие, то положение наблюдателей в органах и на конференциях до сих пор никак не определялось в международном праве, и нормы, относящиеся к ним в Конвенции 1975 г., представляют собой новеллу о международном праве.

Надо сказать, что западные державы были отнюдь не заинтересованы в принятии норм, регулирующих правовой статус наблюдателей в органах и на международных конференциях, ибо сами они наблюдателей почти не направляют, предпочитая играть активную роль и даже претендуя на то, чтобы «задавать тон» на различных международных форумах, тогда как очень многие развивающиеся страны, в силу различных причин нередко

ограничиваются направлением в органы международных организаций и на международные конференции именно наблюдателей.

В итоге конференция приняла решение включить дополнительно в основной текст конвенции часть IV, состоящую всего из двух статей, названную «Делегации наблюдателей в органах и на конференциях». Это ст. 71, которая гласит, что государство может направить делегацию наблюдателей в орган или на конференцию в соответствии с правилами Организации, и ст. 72, устанавливающая, что правовые нормы, касающиеся делегаций, применяются и к наблюдателям.

В условиях сохраняющихся нормальных отношений между субъектами международного права стороны – участницы этих отношений могут в любое время принять решение о прекращении деятельности зарубежного представительства. Хотя положение на этот счет закреплено лишь в КСМ (п. (а) ст. 20 КСМ), оно также применяется ко всем другим видам зарубежных представительств. Государство также может в одностороннем порядке принять решение о прекращении деятельности или временном отзыве любого из своих зарубежных представительств. Так как учреждение зарубежного представительства является правом, а не обязанностью направляющего государства, его отзыв в любом случае не может рассматриваться как нарушение права государства пребывания.

Зарубежные представительства международных организаций являются сравнительно новыми образованиями. Первоначально международно-правовые нормы, действующие в отношении дипломатических представительств, к ним применялись по аналогии. В качестве примера такого подхода можно привести резолюцию Европейского парламента от 19 ноября 1960 г. В ней указывалось, что Европейские сообщества (ЕОУС, ЕЭС и Евратом) в силу их международной правосубъектности пользуются правом дипломатического представительства. Такой подход, по мнению ряда специалистов¹, является неправильным. Они считают, что правосубъектность международных организаций, общепризнанная с момента вынесения консультативного заключения Между-

¹ Dupuy. R.J. Le droit des relations entre les organisations Internationales // RCADI, 1960. Vol. 100. – P. 468.

народного Суда (1949) о возмещении убытков, возникших на службе ООН, не несет в себе того же содержания, что и правосубъектность государств. Суд отметил, что правосубъектность международной организации имеет функциональный характер. А это, по мнению специалистов, означает, что права и обязанности в ее рамках не могут определяться *a priori*, а только в отношении задач, которые, как предполагается, конкретная международная организация должна выполнять. Соответственно, международная межправительственная организация может направить представительство в другой субъект международного права в случае, когда это необходимо для выполнения поставленной задачи. Кроме того, принимающий субъект международного права должен как минимум признать правосубъектность направляющей организации.

Рассматривая аспекты, связанные с правосубъектностью, нужно ответить на вопрос о том, является ли принцип взаимности достаточным юридическим основанием, позволяющим международной организации учредить представительство в государстве, уже имеющем аккредитованное представительство при соответствующей организации. Ответ будет отрицательным, поскольку невозможно ставить в равное положение государства и международные межправительственные организации, ибо их международная правосубъектность неодинакова, а, следовательно, их взаимные отношения асимметричны. Это означает, что в таких случаях не следует говорить о принципе взаимности, который применяется только в отношениях между сходными и формально равными партнерами. То же самое справедливо и в отношении других зарубежных представительств, к которым простые аналогии не применимы¹.

К первой категории относится большинство представительств, учрежденных Генеральным секретарем ООН или его личными представителями в соответствии с решениями главных органов ООН. Вторую категорию составляют представительства постоянных представителей в рамках ПРООН, которые, однако, как правило, действуют в качестве общих представителей ООН.

Европейское сообщество (бывшее ЕЭС) также учреждает зарубежные представительства двух видов. Во-первых, это

¹ *Roux J.* Les relations exterieures de la Communaute Economique Europeenne, Paris, Cujas, 1966. — P. 249.

представительства, аккредитованные при правительствах промышленно развитых стран (Австралия, Канада, Япония, США и др.). Они направляются Европейской комиссией и представляют Сообщество по всем вопросам в рамках Римского договора 1957 г. С другой стороны, Европейская комиссия, действуя на основе положений Ломейской конвенции III, направляет на постоянной основе представителей при правительствах стран африканской, карибской и тихоокеанской группы. Задача этих представителей – осуществлять помощь, предоставляемую Европейским сообществом в соответствии с указанной конвенцией.

Региональные организации общей компетенции, например, Африканский союз (ранее – ОАЕ) или Лига арабских государств (ЛАГ), имеют свои представительства в некоторых наиболее важных столицах мира.

Наконец, еще одну категорию составляют представительства, направляемые международными межправительственными организациями в другие организации. Наиболее распространены представительства, которыми обмениваются международные организации системы ООН (специализированные учреждения ООН). Члены таких представительств фактически пользуются статусом международных служащих, как определено в конвенциях о привилегиях и иммунитетах соответствующих организаций.

Остается нерешенным вопрос о месте этих зарубежных представительств международных организаций. Две особенности следует принять во внимание. Во-первых, в силу того, что деятельность международных организаций имеет, в основном, внешнюю направленность, в отличие от государства, у них нет необходимости иметь специальные органы для этой цели. Во-вторых, как уже отмечалось, задачи, стоящие перед представительствами этих организаций, имеют конкретный и ограниченный характер. Поэтому соответствующие зарубежные представительства могут создавать разные органы в зависимости от необходимости. Например, представительства ООН направляются либо Генеральным секретарем для выполнения политических задач, либо Администратором ПРООН по оказанию помощи в целях развития.

То же самое необходимо отметить и в отношении представительств ЕС. Так, представительства в промышленно развитых странах находятся в ведении Генерального директората I, ответ-

ственного за внешние отношения, в то время как представители, направляемые в страны африканской, карибской и тихоокеанской группы, подчиняются Генеральному директорату VIII, который занимается оказанием помощи в целях развития.

Характеризуя различные зарубежные представительства, следует остановиться и на рассмотрении специальных миссий.

Во-первых, это папские нунции. История дипломатии Ватикана уходит в глубь веков, и никто не ставит под сомнение право Святого престола аккредитовать свои представительства в разных государствах и при международных организациях¹.

Начиная с раннего Средневековья (за исключением короткого периода времени между присоединением папского государства к Итальянскому королевству в 1870 г. и Латеранским договором 1929 г., признавшим международный суверенитет города-государства Ватикан)², Папа всегда являлся и духовным главой Римской католической церкви, и сувереном территориального государства. Его посланники в других странах – нунции, интернунции, легаты и апостольские делегаты – представляли Папу как суверена, но при этом исполняли также определенные культовые функции в рамках католической церкви. В настоящее время Ватикан, чья площадь составляет 0,43 км,² является скорее символическим государством. Поэтому считается, что миссии Святого престола, как правило, представляют духовного главу католической церкви, а не Ватикан как территориальное государство. Однако международная правосубъектность Ватикана пользуется всеобщим признанием. Это дает право Святому престолу быть участником Венской КДС 1961 г., когда дело касается его зарубежных представительств.

Так, функции представителей Святого престола определены в ст. 362-367 Кодекса канонического права. Соответственно, посланцы Папы в первую очередь выполняют функции, относящиеся к церкви, являясь связующим звеном между Святым престолом и епископами на местах. Кроме того, они представляют

¹Новый конкордат между Святым престолом и Италией был заключен в феврале 1984 г., однако он не затронул статуса Ватикана в рамках международного права.

² *Cardinale I. Le Saint – Siege et la diplomatic Apercu historique, juridique et pratique de la diplomatic pontificale.* Paris. Desclee, 1962.

Святой престол при правительствах государств, с которыми католическая церковь исторически поддерживает связи и где она, так или иначе, присутствует. Исходя из указанных положений, эта дипломатическая функция должна выполняться в интересах мира и государства пребывания.

Во-вторых, это миссии Мальтийского ордена. Значение и влияние Мальтийского ордена не идет в сравнение со значением и влиянием Ватикана, равным образом он не может претендовать на суверенитет над какой-либо территорией. Тем не менее, целый ряд стран признают его посольское право. Будучи основан в Иерусалиме в начале XII в. крестоносцами, Мальтийский орден успешно осуществлял суверенитет на острове Родос (1309-1522), а затем на острове Мальта с 1523 г. вплоть до его завоевания Наполеоном в 1798 г. После того, как рыцари Мальтийского ордена рассеялись по нескольким городам Италии, он получил пристанище при Святом престоле, где был уполномочен создать экстерриториальную штаб-квартиру¹.

С начала XX в. после долгого периода упадка Мальтийский орден вновь напоминает о себе своей деятельностью в сфере благотворительности. В наши дни Мальтийский орден является ассоциацией лиц, организованных по принципу национальных единиц, и его право посольства основано исключительно на исторических титулах, таких как бывший суверенитет над Мальтой и титул Принца Священной Римской империи, который даровался Великим магистрам. В настоящее время Мальтийский орден поддерживает внешние отношения более чем с 40 государствами на 5 континентах и в 4 из них имеет свои дипломатические представительства.

В-третьих, делегации МККК представляют собой особый случай. МККК не является международной организацией. Созданный в Швейцарии, он также не может быть приравнен к статусу государства. Тем не менее, его миссиям, действующим в более чем 50 странах, как правило, предоставляется квазидипломатический статус.

МККК был основан в Женеве в 1863 г. как частная организация в рамках швейцарского законодательства с исключительным членством для швейцарцев. Его основная цель состоит в том,

¹ Fischer B. de. L'Ordre Souverain de Make // RCADI, 1979 (II). — Vol. 163. — P. 1— 48.

чтобы защищать и помогать любому человеку, лишившемуся защиты и помощи в силу обстоятельств.

Несмотря на частный характер, МККК сыграл уникальную роль в деле развития и применения международного гуманитарного права. Свою деятельность МККК начал в 1864 г. с выдвижения инициативы о подписании Женевской конвенции о защите раненых и больных во время войны. С тех пор МККК выполнил ряд важных гуманитарных функций в ходе военных конфликтов, включая две мировые войны.

Этот факт был официально признан Женевскими конвенциями 1949 г. о защите жертв войны и двумя Дополнительными протоколами к ним 1977 г. Благодаря общепризнанному международному статусу МККК государства всегда предоставляли привилегированный статус представителям МККК, выполняющим гуманитарные функции по всему миру в военное и мирное время.

В заключение следует отметить, что анализ всех видов зарубежных представительств показывает, что международно-правовые исследования не следует ограничивать традиционными рамками изучения дипломатических представительств и консульских учреждений. В настоящее время в этой области выделяются зарубежные представительства и другие субъекты международного права, которые требуют адекватного внимания ученых.

Глава 7. НОВЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ВНЕШНИХ СНОШЕНИЙ В УСЛОВИЯХ ГЛОБАЛИЗАЦИИ

7.1. Дипломатия в условиях глобализации: реальные потребности и пределы возможного

Институт современной дипломатической деятельности реализуется в период перемен, не имеющих аналогов в истории. Этот период примечателен, кроме всего прочего, тем, что в течение его практически одновременно произошли три основные структурные революции¹.

Революция, которая произвела быстрое и широкомасштабное воздействие, имела *политический* характер, ее знаменовали развал СССР, конец эпохи противостоящих друг другу военных альянсов и двухполюсного мира, создание новых альянсов между государствами и активизация поисков нового мирового порядка.

Революция, которая постепенно становится очевидной для общественного сознания, – *экономическая*. Она начинает материализоваться через свое воздействие на возможности трудоустройства, экономические миграции, сокращение торговых барьеров, создание всемирного рынка ценных бумаг и глобализацию предпринимательства².

И, наконец, *коммуникационная* революция придала науке и бизнесу поистине международный характер и, информационно объединяя мир с помощью новейших средств связи, способствует всеобщей политической осведомленности.

Все это не могло не сказаться на дальнейшем формировании и развитии органов внешних сношений как внутри страны, так и за рубежом. Для новых направлений их развития, возникших в последние годы, характерны:

- связанность с ростом количества вопросов, стоящих на повестке дня международной жизни, – политических, военных, в частности, касающихся контроля за вооружениями, экономических –

¹ Фэльтхэм Р.Дж. Настольная книга дипломата / Р.Дж.Фэльтхэм: пер. с англ. – М., 2004. – С.11.

² Бек. У. Что такое глобализация? / пер. с нем. А. Григорьева и В. Седельника. – М.: Прогресс-Традиция, 2001. – 304 с.

торговых и финансовых, вопросов безопасности, атомной энергии, охраны окружающей среды, здоровья и т.п.;

- ориентированность на многостороннюю дипломатию, международные конференции, большую опору на специалистов и экспертов;

- более частое применение личной дипломатии во время встреч глав на высшем уровне;

- увеличение числа государственных и негосударственных участников международной деятельности, вовлечение большего числа министерств и учреждений в дела международной дипломатии, исключая традиционное участие министерства иностранных дел;

- возрастающая роль международных средств массовой информации в качестве непосредственных участников политических процессов и их влияние (например, фактор Си-эн-эн);

- развитие скоростных видов транспорта и средств коммуникаций.

Воздействие этих факторов трансформировало и дипломатию: неторопливый подход был заменен более активным, целенаправленным, динамичным стилем. В целом современная жизнь задает более высокий темп, и дипломатии государств приходится идти в ногу с быстро меняющимися реалиями и технологиями.

Очевидно, что в XXI в. **главные задачи зарубежных органов внешних сношений** будут теми же – политическая прозорливость и правильная оценка взглядов других, защита интересов своей собственной страны¹. Оценки будут включать в себя отчеты, касающиеся определенных событий, долгосрочные анализы перспектив и тенденций, таких как новые политические инициативы, отражение двусторонних отношений. Не менее важна оценка вероятности различных моделей, тенденций, прогнозы возможного развития событий. Подобные задачи по-прежнему важны, особенно теперь, когда современные печатные и электронные средства массовой информации взяли на себя миссию сообщать о срочных новостях и кризисах первыми. Дипломатам придется повысить качество сообщений, докладывая о политических событиях так, чтобы не соперничать с Си-эн-эн/Би-би-си, а дополнять сообщения

¹ Денисов В. Н. Проблеми створення публічного порядку у зовнішньополітичній діяльності України // Суверенітет України і міжнародне право / за ред. В. Н. Денисова та В. І. Євінтова. – К., 1995. – С. 7–36.

средств массовой информации более взвешенным, глубоким анализом перспектив развития.

Главным же фактором, который в XXI в. будет оказывать и уже оказывает все более возрастающее влияние на дипломатию, является глобализация. Сегодня глобализация уверенно становится магистральным направлением планетарного развития, и все мы являемся прямыми участниками своего рода цивилизованного взрыва, охватывающего, по сути, все сферы жизни и деятельности человека.

Корни глобализационных процессов уходят глубоко в историю, но все же глобализация – феномен XX в. Прошедшее столетие можно определить и как век начала глобализации, поэтому его уроки важны для понимания перспектив глобализирующегося мира XXI в.

Историки и политики еще долго будут спорить о противоречивом наследии ушедшего века, но его идейно-политические итоги вряд ли будут пересмотрены в обозримом будущем¹. Вкратце они сводятся к следующему: права человека имеют основополагающее значение; демократия сильнее и предпочтительнее тирании; рынок эффективнее командной экономики; открытость лучше самоизоляции. Эта система ценностей и установок, создателем и активным пропагандистом которой исторически выступил западный мир, в наши дни широко распространена и признана.

Тем не менее, в многочисленных работах по этой проблематике так или иначе проглядывает важнейшая сущностная характеристика глобализации: новое качество всеобщности человеческого бытия более не укладывается в привычные рамки национально-государственных образований. Ключ к пониманию природы глобализации надо искать в трансформации общественного устройства, в котором мы существуем и развиваемся в течение столетий. Национально-государственные формы человеческого бытия постепенно утрачивают свою самодостаточность. Незаметно мы втягиваемся в новый общественный уклад. Глобализация – процесс формирования глобального человеческого сообщества.

¹ *Зигмунт Б.* Глобалізація. Наслідки для людини і суспільства. – К., 2008. – 109 с., см: *Усубашев Э.Е.* Вызовы и угрозы стабильности в Центральной Азии //Азиатско-Тихоокеанский регион и Центральная Азия: контуры безопасности. – М., 2001. см: *Алексеевко І.В.* Національні держави в умовах глобалізації світу (політичні і правові аспекти): монографія. – К.: Ніжин: ТОВ «Вид-во «Аспект-Поліграф», 2006. – 360 с.

Разнобой в подходах и оценках продиктован не только личными вкусами и пристрастиями. Многие определяет логика научного познания. Тему глобализации одновременно разрабатывают и глобалистика, и традиционные дисциплины. Наука о глобализации¹ – глобалистика – развивается столь бурно, что на первый план ее исследовательских задач выходят фундаментальные проблемы мироустройства. В поисках точки приложения сил фокус аналитики смещается с отдельных проявлений глобализации, прежде всего в экономике, к тем поистине тектоническим сдвигам, которые переживают мир, общество и человек. Именно взрывное ускорение перемен зачастую предопределяет те плюсы и минусы, которые присущи процессу глобализации².

Все мы свидетели и участники грандиозной эпопеи становления единого взаимосвязанного, взаимозависимого и взаимопроникающего мира. Большие и малые человеческие общности основательнее воздействуют друг на друга, эпоха более или менее обособленного существования уходит в прошлое, судьбы жителей Земли все теснее связаны между собой. Такое понимание глобализации, в центре которого воссоздание родового единства человечества под воздействием мощных интеграционных процессов в различных сферах общественного бытия, постепенно завоевывает права гражданства в мировой и отечественной литературе³. В ней сформировался целый спектр позиций, акцентирующих различные характеристики этого процесса.

Процесс глобализации породил абсолютно новые проблемы, которые придется решать усилиями органов внешних сношений, в том числе зарубежных. С одной стороны, появились немислимые ранее возможности для быстрого прогресса на пути строительства нового мирового порядка, основанного на равной безопасности, солидарной ответственности и сотрудничестве всех государств. На смену десятилетиям ядерного противостояния и глобальной

¹ *Правові системи сучасності. Глобалізація. Демократизм. Розвиток* / В. С. Журавський, О. В. Зайчук, О. Л. Копиленко, Н. М. Оніщенко; за заг. ред. В. С. Журавського. – К.: Юрінком Інтер, 2003. – 296 с.

² *Делягин М.Г.* Мировой кризис. Общая теория глобализации / М.Г. Делягин. – М.: Институт проблем глобализации, 2003.

³ *Кочубей Ю. М.* Імідж дипломата – імідж країни // *Наук.віс. ДА України.* – К., 2001. Вип. 5. – С. 30–33.

конфронтации, казалось бы, должна прийти эпоха реального разоружения, стратегической стабильности и конструктивного партнерства. Более того, современные технологии делают потенциально доступными для каждого последние достижения мировой науки и медицины, облегчают поиски оптимальных решений социально-экономических проблем.

С другой стороны, человечество часто не поспевает за ходом событий, не имеет отработанных механизмов противодействия современным вызовам, которые несут в себе разрушительную силу международной стабильности. Среди этих угроз: межэтнические и религиозные конфликты¹, международный терроризм и воинствующий сепаратизм, а также незаконный оборот оружия и наркотиков. Конечно, за последние годы уже удалось немало сделать в плане противодействия этим рискам, но, к сожалению, список их не уменьшается.

Ахиллесова пята глобализации – политические структуры, государственные институты, системы управления. Не впадая в утопии вроде мирового правительства, можно смело сказать: даже первые шаги по пути глобализации требуют качественно более высокого уровня управляемости общественными процессами. Нельзя строить будущее с политическим инструментарием прошлого. Те средства контроля, координации, управления, которые веками создавались на национальном уровне, явно утрачивают эффективность в глобализирующемся мире. Для того, чтобы совладать со стихией общественных процессов, их надо дополнить какими-то наднациональными системами регулирования.

По своей природе процесс глобализации не может быть простым, гладким и бесконфликтным. Он затрагивает всех и каждого: индивидов, малые и большие сообщества, регионы и государства, народы и цивилизации. За теми или иными путями и методами решения глобальных проблем, моделями формирующегося общечеловеческого сообщества стоят колоссальные интересы². В известном смысле глобализация сфокусировала в себе все противоречия и конфликты современности.

¹Еремеев С.Г. Вызовы глобализации: этнический и религиозный экстремизм в современном мире // [<http://anthropology.ru/ru/texts/eremeev/terror.html>].

² Гулієв А. На шляху до демократичної, правової, світської держави // Політика і час. 2001. – № 12. – С.12 – 17.

Одна из важнейших причин большой конфликтности глобализационных процессов – коренные различия в уровнях социально-экономического и политического развития человеческих сообществ, в их образе жизни, в отношении к основным проблемам бытия, в системах ценностей. Сегодня они настолько велики, что можно сказать: человечество живет в разных измерениях и мирах; частично они совпадают, частично существуют параллельно, частично даже не соприкасаются.

Другой источник конфликтогенности – большие перепады потенциалов отдельных участников. Неравенство стартовых возможностей, предопределяющее распределение ролей, закладывает семена будущих конфликтов между выигравшими и проигравшими от глобализации¹, фаворитами и аутсайдерами глобального сообщества².

Интернет и средства массовой информации обеспечили широким кругам населения легкий доступ к огромному количеству информации. Эффективно работают только те дипломаты, которые знают, как управлять обширными потоками информации, использовать их применительно к потребностям своей страны, правильно анализировать и интерпретировать информацию и обрабатывать ее таким образом, чтобы она была полезна Министерству иностранных дел. Информация является мощным инструментом политики, поэтому дипломатам необходимо научиться правильно работать со службами информации. На нашем видении этого аспекта более подробно мы остановимся в отдельной главе. Сейчас же важно отметить следующее.

До наступления эры современных коммуникаций основной и традиционной ролью дипломатов было влияние на других людей посредством переговоров³, бесед и даже уговоров. Сейчас на заседаниях международных организаций повестка дня становится все более разнообразной: обсуждаются такие темы, как контроль над вооружениями, переговоры в области торговли, вопросы

¹ Кулиев И.О. Проблемы взаимодействия правоохранительных органов со средствами массовой информации в условиях межнациональных конфликтов (рус.яз.) / под общ. ред. Л.М.Колодкина. – Б.: QANUN, 1996. – 112 с.

² Зайдельман Р. Теории конфликтов и мира: концепции, подходы, методы // Этнические и региональные конфликты в Евразии: в 3 кн. – кн. 3. – М.: Весь мир, 1997. – С. 16 – 40.

³ Алиева Мехрибан. Уроки жизни // Azerbaijan IRS. – 2003. – 52 с.

долгов, проблемы, связанные с сельским хозяйством и охраной окружающей среды, статусом морских акваторий. Поскольку размеры посольств и количество выполняемых ими функций растут, послам приходится играть роль менеджеров, третейских судей и миротворцев. Координирующие функции в сфере внешней политики все больше отходят к главам государств, парламентам и правительствам. Политические лидеры все чаще принимают участие во встречах на высшем уровне и международных переговорах, где напрямую решаются вопросы глобального и двустороннего характера¹.

В будущем дипломатам придется быть специалистами широкого профиля и управленцами, и важно, чтобы эти роли успешно сочетались. Им придется все больше выполнять функции профессиональных менеджеров, специалистов по работе с общественностью, учиться работать с высокими технологиями.

По оценкам ученых, конфликты и войны в XXI в. все еще будут существовать, и многие из них будут внутренними. Региональные конфликты продолжают сегодня оставаться одной из наиболее серьезных угроз человечеству и обсуждаемых объектов дипломатии. В последнее время разработан целый комплекс технологий, способствующих мирному разрешению конфликтов и связанных с их предупреждением (*conflict prevention*), а также постконфликтным строительством (*peace building*). Больше внимания этим вопросам стали уделять межправительственные и международные организации, в частности, ОБСЕ, СЕ, ОИК, НАТО и др. Вместе с тем конфликты не угасают, а приобретают все новые формы.

Важнейшую роль в урегулировании конфликтов всегда играл внешний фактор. Страны регионального уровня ощущали это в значительной мере и зачастую формировали внешнеполитические приоритеты под влиянием именно этого фактора. Подтверждением этого стали события в регионе Южного Кавказа.

На лиссабонском саммите (20 ноября 2010 г.) Североатлантического блока НАТО в принятой итоговой декларации (пп. 21 и 35) саммита призывает все стороны региональных конфликтов на Южном Кавказе и в Молдове к конструктивному участию в

¹ *Дипломатия мира*. – Баку: изд-во «Азербайджан», 1997. – 373 с.

мирном урегулировании конфликтов и уважению существующих форматов переговоров.

Сохранение затяжных региональных конфликтов на Южном Кавказе и в Республике Молдова по-прежнему является предметом серьезного беспокойства для Альянса. «Мы призываем все (стороны) избегать шагов, которые подрывают региональную безопасность и стабильность» – подчеркивается в декларации.

НАТО по-прежнему будет поддерживать территориальную целостность, независимость и суверенитет Азербайджана, Армении, Грузии и Молдовы, а также будет продолжать поддерживать усилия по мирному урегулированию данных региональных конфликтов с учетом этих принципов»¹.

В этой связи нельзя не коснуться конфликта между Арменией и Азербайджаном,² который представляет собой не обычное противостояние, но является, по сути, глобальной войной интересов великих держав в регионе, интересов стратегических, политических и экономических.

При этом сложилась весьма парадоксальная ситуация. Две великие державы – США и Россия, не проявляя к Азербайджану враждебности и имея значительные интересы в этой стране, тем не менее, в вопросах оказания помощи и поддержки Армении исходят зачастую из единых позиций.

Другой парадокс состоит в том, что обе эти великие державы имеют, тем не менее, значительные интересы в Азербайджане и поддерживают с ней дружеские двусторонние отношения.

И, наконец, третий парадокс заключается в том, что обе эти державы плюс Франция являются сопредседателями Минской группы ОБСЕ по урегулированию армяно-азербайджанского конфликта.

¹Елект. пєсупс: http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_68828.htm

² Конфликт между двумя южно-кавказскими странами возник в 1988 г. из-за территориальных претензий Армении к Азербайджану. Нагорный Карабах и семь прилегающих к нему районов – 20 процентов территории Азербайджана – находятся под оккупацией вооруженных сил Армении. В мае 1994 г. стороны достигли режима прекращения огня, и до сих пор под эгидой Минской группы ОБСЕ и при сопредседательстве России, Франции и США ведутся пока еще безуспешные мирные переговоры. Принятые СБ ООН четыре резолюции по освобождению нагорно-карабахского региона и других оккупированных территорий Арменией до сих пор не выполняются.

Таким образом, Азербайджан¹ оказался в сложной, противоречивой ситуации, при которой очень важны осмотрительность, профессионализм, дипломатическое мастерство, умение просчитывать и анализировать все возможные варианты развития ситуации².

Международная практика знает немало примеров решения конфликтных ситуаций путем мирных переговоров. Но специфика этой ситуации в том, что это – не просто конфликт между сторонами. Речь идет о полномасштабной агрессии, которой подвергся Азербайджан. И переговоры в этом случае требуют особых дипломатических усилий, особых подходов и мастерства.

Вместе с тем переговоры – не самоцель. Они лишь метод, форма достижения позитивных результатов. И важно, чтобы на пути к ним были наиболее эффективно использованы все средства, имеющиеся как в арсенале дипломатической практики, так и международного права.

«Все должны знать, отметил Президент Азербайджана И.Алиев, что, хотя мы выступаем за мир, не желаем возобновления войны и стремимся к мирному решению данного вопроса, тем не менее, наше терпение не безгранично. Азербайджан во что бы то ни стало освободит свои земли». Эту мысль Президент Азербайджана неоднократно повторял и на встречах с зарубежными делегациями различного уровня.

Наличие конфликтных ситуаций и постоянная угроза появления новых очагов напряженности должны способствовать пересмотру политики ряда государств. Поддержка тех или иных радикальных движений, в силу временного обеспечения интересов какого-либо государства, приводит в конечном итоге к выводу их из-под контроля.

Здесь уместно вспомнить пророческие слова, касающиеся, как показывает действительность, также и данного конфликта, но произнесенные еще 10 декабря 1984 г. г-жой Киркпатрик, послом США при ООН, по поводу кампании против сионизма: «Мы позволили лжи распространяться, не опровергнув ее. Она затем переросла в политику – это и политика, которая также не была

¹ Сігов Ю. Азербайджан. Між Заходом і Сходом / Ю. Сігов. – Х.: Форт, 2010. – 288 с.

² Аскеров А. Современное дипломатическое и консульское право. / А. Аскеров. – Б.: Нурлан, 2007. – 494 с.

осуждена, переросла в смерти... Иногда судьба целых народов зависит от слов...»¹.

К сожалению, наличие *двойных стандартов* способствует субъективному взгляду на конфликтные ситуации, что не приводит к их предотвращению на начальном этапе. В результате небудманного подхода и двояких подходов со стороны ведущих стран все еще не удастся погасить конфликты², длящиеся уже не первый год. Военная агрессия против Азербайджана со стороны Армении и пассивность ведущих государств в процессе прекращения агрессии – яркое свидетельство приоритета субъективных факторов над реальным положением вещей.

Но не только изменение характера военных конфликтов порождает современные глобальные проблемы. Всеобщая компьютеризация и генетические технологии – два самых перспективных направления в науке и технике XXI в. также несут с собой целый блок новых проблем. Во-первых, пока Интернетом пользуются 275 миллионов человек, около миллиарда людей (16 процентов человечества) не могут правильно написать слово «компьютер». Во-вторых, возникает новый вид неравенства, еще более страшный, чем «манчестерский капитализм» XIX в.: тот, кто не подключен к Сети, просто выпадает из жизни.

Как в этом контексте будут определяться правила игры для дипломатии XXI века? Будет ли дипломатия работать по-старому, основываясь на конфиденциальности, долгосрочных перспективах и осмотрительном поведении, основывающемся на советах профессионалов? Да, потому что суть власти и человека остается неизменной. Сделают ли видеоконференции и Интернет дипломатов ненужными? Нет, потому что трудно найти альтернативу постоянно проживающим в стране пребывания посланникам, которые необходимы для обеспечения непрерывности коммуникации, переговоров и дипломатического представительства. Как однажды мудро было замечено, посольства поддерживают процесс сотрудничества между странами в перерывах между визитами, встречами на высшем уровне и Международными совещаниями.

¹ *Жоржде Малевич*. Армянская трагедия 1915 года. – Б.: ЭЛМ, 1990. – С.12.

² *Кушнарев Е.П.* Выборы и вилы / Е.П. Кушнарев. – К., Довира, 2007. – 272 с.

Личный фактор по-прежнему будет играть немаловажную роль в международных отношениях.

По мнению многих исследователей¹, перед дипломатией в нынешнем столетии будет стоять ряд глобальных задач.

Первая – это правильно понять суть появившихся проблем (глобализация, быстрое изменение обстановки, стертость границы между внутренними и внешними проблемами) и выработать правильный подход к их решению.

Вторая – это овладение навыками ориентации в изменившейся информационной среде. Внешнеполитическим ведомствам необходимо научиться управлять потоками информации и пользоваться ими. Посольства должны научиться исполнять новые функции: являются ли они просто пунктами передачи информации, постами прослушивания либо же интеграторами различных интересов?

Третья – необходимость в общественной дипломатии: Министерствам иностранных дел и посольствам необходимо поддерживать контакт с общественностью, давать ей разъяснения, добиваться поддержки общественности и консенсуса в своей стране и за рубежом. Фактор Си-эн-эн является мощным инструментом, позволяющим влиять на общественное мнение во всем мире и формировать его. Дипломатам необходимо научиться разумно использовать средства массовой информации и оперативно реагировать на происходящее. Мгновенная реакция сейчас ценится все больше и больше. Тот, кто будет лучше других работать со средствами массовой информации, победит в борьбе за общественное мнение.

Судя по всему, дипломатическая практика XXI в. явится комбинацией двусторонней и многосторонней дипломатии, государственной и публичной, перманентных и *ad hoc* дипломатических акций, а методы будут представлять собой «бестелесную» паутину приемов, методов и школ.

Для дипломатов любое изменение требует анализа причины и следствия, логического проектирования, насколько позволяют границы логики, с учетом фактора непредсказуемости. Но это всегда было задачей дипломата: изменилась только степень ее сложности.

¹ Киссинджер Г. Нужна ли Америке внешняя политика? К дипломатии для XXI в.: пер. с англ.; под ред. В.Л. Иноземцева. – М.: Ладомир, 2002.

Глобализация связала вместе многие страны и города. В мире все шире применяются электронные технологии, и поэтому успеха смогут добиться только страны и общества, интенсивно использующие научные достижения. Соответственно, дипломатия XXI в. будет характеризоваться широким использованием электронных технологий, знаний из различных областей, быстрой реакцией на события и деловым подходом. Потребность в дипломатах не упадет, если не будут изобретены роботы, которые смогут их заменить. Примечательно, что в своей версии стратегии национальной безопасности нынешний Президент США Барак Обама делает ударение на необходимости международного сотрудничества и признает главенство дипломатии над силовыми методами решения проблем, в то время как документы Джорджа Буша отличались большей категоричностью и явным уклоном в милитаризм.

Именно в таких условиях будет проходить дальнейшее совершенствование органов внешних сношений, которые ведут активную дипломатическую деятельность.

Радикальные изменения последних десятилетий мир затронули, в том числе, весь комплекс взаимоотношений между государствами, со сферой работы внешнеполитических служб включительно. Дипломатия стала более многоликой и многогранной, ныне она охватывает гораздо более широкие сферы международной жизни. Наряду с этим и двусторонние связи между государствами стали значительно более активными и разнообразными. Традиционные дипломатические отношения между суверенными государствами и правительствами дополнились широкими контактами по линии неправительственных организаций, различных неформальных объединений, общественных структур и гуманитарных обменов.

Одновременно четко обозначилась тенденция к повышению роли и значения многосторонней дипломатии, а также к расширению областей взаимодействия в этой сфере. Центром такой дипломатии по-прежнему является наиболее универсальная из всех существующих международных структур – ООН и ее Совет Безопасности. Появилось такое понятие, как «сетевая дипломатия», предполагающая активное взаимодействие «всех со всеми» в интересах решения глобальных проблем.

Украина принимает активное участие в международном сотрудничестве против новых угроз и вызовов, причем как на двусторонней, так и на многосторонней основе. В следующей главе мы остановимся подробнее на том, как Украина стремится стать или уже является участницей подавляющего большинства влиятельных международных, региональных и субрегиональных организаций, ищет новые направления для расширения равноправного и взаимовыгодного сотрудничества с другими членами мирового сообщества. Сейчас же важно отметить, что среди новых приоритетных направлений деятельности украинской дипломатии на современном этапе весьма важное место занимают многосторонняя дипломатия и усилия, направленные на противодействие новым вызовам и угрозам, на всестороннюю защиту экономических интересов Украины и на решение вопросов энергетического сотрудничества с другими государствами¹.

В последние годы главной целью Украины на региональном уровне является содействие утверждению демократии и стабильности. На многостороннем уровне это отразилось в углублении сотрудничества в рамках ГУАМ и Содружества Демократического Выбора.

«Организация за демократию и экономическое развитие – ГУАМ» создана на саммите в Киеве 23 мая 2006 г. Она объединила страны-участницы в рамках реализации новых инициатив в направлении укрепления мира и демократии во всем Балтийско-Черноморско-Каспийском регионе. Соседние страны региона, в частности, Литва, Польша, Румыния и Болгария, инициировали создание «Группы друзей» ГУАМ в ЕС. Важно, что центром такого объединения определен Киев, где располагается Секретариат ГУАМ.

Формирование глобального сообщества ставит человечество перед острейшей проблемой управления мировым развитием. Человечество превращается в единый организм, а организационные

¹Грищенко К.И. Современные ориентиры внешней политики Украины // Зеркало недели. № 43 (56) 28 октября – 3 ноября 1995., см: Грищенко К.И. За пределами шахматной доски: прагматичная повестка дня украинской внешней политики / Зеркало недели. № 27 (807) 17 июля – 6 августа 2010.

структуры остаются раздробленными и разобщенными. Веками отработанные навыки государственного управления контрастируют с неготовностью совладать с глобальной стихией. Все более тесная взаимосвязь происходящего акцентирует дефицит организационного начала. Вывод напрашивается сам собой: современная мировая политика призвана решить важнейшую задачу – обеспечить управляемость в новых масштабах: вширь – на всем пространстве планеты, вглубь – на всех уровнях ее организации – от локального до всемирного.

В сущности именно это действие разворачивается на наших глазах: формирование нового мирового порядка не просто как очередной системы международных отношений, а как более или менее целостного мироустройства, базирующегося на единых основаниях. Экономика, политика, право, социальные отношения, модели поведения, вовсе не становясь тождественными, приобретают ранее невиданную степень совместимости.

Особенно остро встала задача объединения усилий всех государств в условиях системного кризиса мировой экономики и финансов, поразившего мир в 2008 г., для поиска совместных путей его преодоления. Все больше государств, в том числе близких союзников США, заговорили о том, что эра бесспорного доминирования в мире США завершилась, что им больше не под силу контролировать всё и вся, что мир неизбежно будет все дальше двигаться в сторону многополярности.

Транснациональные системы связей и отношений, развивающиеся в различных сферах жизни, сравнительно легко преодолевают государственные границы, создают новые общности и институты. Взаимодействие, взаимопроникновение, взаимозависимость национальных организмов столь интенсивны и органичны, что невольно возникает вопрос: в какой мере мы остаемся в рамках вестфальской (в широком смысле) системы международных отношений, базирующейся на взаимоотношениях суверенных государств? Один из ответов категоричен: «Сформировавшийся после подписания в 1648 г. Вестфальского мира и ставший привычным мир, в котором главную роль играли государства, сегодня уже ушел в прошлое». Другие, наоборот, полагают, что ничего принципиально не изменилось. Современное состояние междуна-

родных отношений дает основания для различных интерпретаций. Возможно, система приобретает переходный гибридный характер, когда межгосударственные отношения вписываются в более широкий **социетальный** контекст.

Списывать со счетов нации-государства как основных субъектов мировой политики пока преждевременно. Утратив былую монополию в сфере международных отношений, они остаются ключевыми игроками на этом поле. Именно межгосударственные отношения создают кристаллическую решетку всей усложнившейся системы мировых связей. Именно государства, точнее – наиболее сильные из них, формируют глобальное человеческое сообщество, исходя из своих целей и интересов. Упакованная в традиционную внешнеполитическую оболочку, эта многообразная деятельность нацелена на воплощение той или иной версии мироустройства. Каждое национальное сообщество пытается за столбить себе позиции на будущее, но удается это далеко не всем. Число обделенных столь велико, что они создают критическую массу, ставящую под вопрос нынешнюю модель глобализации.

И тут вновь уместно вспомнить проблему Нагорного Карабаха как одну из наиболее ярких иллюстраций изменений в восприятии международно-правовых принципов. Принципы эти, казалось бы, должны были внести определяющий вклад в ее решение. Однако, в свою очередь, возникает конфликт между самими основополагающими принципами – правом наций на самоопределение и принципом территориальной целостности и неприкосновенности государственных границ. Стороны конфликта, а часто и государства, вовлеченные в его урегулирование, трактуют эти принципы в своих интересах. Такая ситуация, сложившаяся в международном праве после Второй мировой войны, не в последнюю очередь связана, как это отмечают исследователи проблемы, с непоследовательностью самого мирового сообщества, опаздывающего в своей правовой оценке политических процессов в различных частях света.

Сложности современной дипломатической службы находят свое подтверждение в целом ряде других факторов. Это обстоятельство имело своим ощутимым результатом не в последнюю очередь хронический дефицит средств, предусматриваемых государственными бюджетами для финансирования центральных внешнеполитических ведомств и зарубежных представительств.

Все большую остроту приобретает кадровый вопрос, немалые проблемы возникают с пополнением дипломатических кадров¹. Одним из факторов его усугубления является конкуренция дипломатической карьеры с самореализацией на другом поприще. Зачастую наиболее подготовленные и талантливые молодые люди, выдержав сложные конкурсные испытания, на проведение которых МИД затрачивают огромные средства, немедленно становятся объектом внимания крупных коммерческих компаний. Предложения гораздо более высокооплачиваемой карьеры, как правило, не остаются без ответа.

Кадровый вопрос усугубляется гендерной проблемой. В Норвегии движение за расширение женского представительства в дипломатических структурах возникло уже после Второй мировой войны. Сегодня в Канаде, например, половину из ежегодно поступающих на дипломатическую службу чиновников составляют женщины. По существующему во Франции закону политические партии на выборах должны выдвигать равное представительство от обоих полов. Подобное квотирование распространяется и на другие государственные структуры. Если в 1975 г. лишь одна женщина имела ранг посланника, то теперь на французской дипслужбе занято 14 женщин-послов и на сегодня в МИД Франции женщины составляют 51 % служащих. По неписаному правилу, однако, они возглавляют далеко не самые важные французские миссии. В США в 1971 г. перестал действовать закон, в соответствии с которым вышедшая замуж женщина-дипломат увольнялась с работы. В 1972 г. была упразднена практика написания характеристики дипломата-мужчины с учетом поведения его жены в быту. Но далеко не всегда возможно осуществить подбор дипломатических кадров по гендерному признаку.

Еще один аспект той же кадровой проблемы дипломатических служб – международный терроризм. Дипломаты – привлекательная мишень для террористов. Их похищение неизбежно вовлекает в последующие переговоры высокопоставленных представителей власти того или иного государства. К сожалению, именно дипло-

¹ *Проблемы подготовки дипломатов России и Украины в условиях глобализации. Материалы российско-украинского круглого стола 30-31 октября 2003 г.* – К.: Институт международных отношений, 2003. – 128 с.

маты в настоящее время составляют более трети жертв, подвергшихся подобному шантажу. В этих условиях профессиональная дипломатическая карьера представляется не менее опасной, чем, предположим, работа репортеров в горячих точках. Объектом террористических атак становятся и посольства. Достаточно напомнить о взрывах в американских посольствах в Кении и Танзании в 1998 г., повлекших за собой значительные жертвы. В декабре 2002 г. средства массовой информации сообщили о предотвращении французскими властями террористического акта против российского дипломатического представительства. В таких условиях профессия дипломата становится в ряд наиболее опасных, что не способствует росту ее привлекательности.

Сегодняшняя политическая и дипломатическая практики во многом лишают посла возможности принятия самостоятельного решения. Однако утверждение, что «посол нужен руководителям своей страны лишь для заказа билетов на самолет и обеспечения номера в гостинице», – явное преувеличение. Подготовка встреч на высшем уровне требует от дипломатов огромной подготовительной работы, по преимуществу аналитического плана. Это предполагает наличие новых подходов, широты кругозора, заинтересованного участия в обсуждении проблем, с которыми столкнулись другие страны, т. е. реформирования самого дипломата как личности по параметрам **«четырёх П»** – *патриотизма, профессионализма, порядочности и... пунктуальности.*

Сегодня государства должны быть готовы немедленно адаптироваться к внешним вызовам, молниеносно просчитывать вероятные ходы своих партнеров-соперников. Вследствие этого разворот дипломатии к внутренним политическим, экономическим, социальным проблемам становится еще более насущным. В частности, подобное вынудило руководство французской дипломатии провозгласить одним из принципов кадровой политики ведомства «мобильность кадров» и поощрять желание сотрудников отработать два-три года в других министерствах и ведомствах. Это повышает квалификацию дипломата и дает ему возможность непосредственно ознакомиться с работой в коммерческих, финансовых, налоговых и судебных структурах.

Расширение сферы дипломатии потребовало привлечения на дипломатическую работу специалистов разных направлений.

Жизнь требует от чиновника, действующего в рамках многосторонней дипломатии, качественно нового уровня компетентности. Ему надо обладать чертами, приближающими его к политику: быть хорошим оратором, владеть искусством убеждения, освоить компьютерную технику. Помимо этого, он должен уметь грамотно редактировать проекты документов, быть в состоянии изобрести такую формулировку, которая в ходе голосования обеспечит наибольшее число сторонников. В то же время дипломату из делегации своей страны следует достичь плодотворного сотрудничества со всеми членами делегации, учитывая интересы различных групп и ведомств, имеющих отношение к дискутируемым вопросам. При этом востребованы и традиционные качества дипломата: быть хорошим переговорщиком, обладать большим запасом терпения, настойчивости и вместе с тем гибкости.

Многосторонняя дипломатия предполагает неукоснительное соблюдение процедуры, а также ясное понимание взаимозависимости между различными многосторонними структурами, умение строить и мобилизовать выгодные для себя политические коалиции. Особое значение в рамках многосторонней дипломатии приобретает переговорный процесс.

Возрастающая роль неправительственных организаций в областях, ранее считавшихся «заповедной территорией» официальной дипломатии, требует изменения многих традиционных подходов и творческого государственного мышления. В последние годы, когда мир вплотную столкнулся с новыми угрозами трансграничного плана (речь идет не только о международном терроризме, организованной преступности и наркоторговле, но и о климатических изменениях, распространении генетически модифицированных продуктов питания, клонировании, справедливости в деле распределения ресурсов и пр.), серьезно увеличился круг проблем, обсуждаемых на международных форумах. Исключительная сложность тематики этих переговоров потребовала подключения к переговорам представителей науки, бизнеса, авторитетных неправительственных организаций.

Институтом по проблемам достижения консенсуса (некоммерческая частная организация в штате Массачусетс, США) была разработана получившая известность теория «параллельных международных переговоров». Она была опробована в ходе

нескольких раундов переговоров по проблемам торговли и окружающей среды, проходивших в 1994–1996 гг., а также в период подготовки конференций по изменению климата в Киото (1997) и в Буэнос-Айресе (1998). В переговорах, параллельных официальным, принимали участие как руководители правительственных делегаций, так и лидеры соответствующих неправительственных организаций. Они получили возможность встречаться в неформальной обстановке, позволяющей осуществить то, что обычно очень трудно сделать на заседаниях форума, т. е. вести свободную дискуссию и проводить «мозговой штурм». Опрос участников переговоров показал, что все были весьма удовлетворены результатом встреч, значительно облегчивших достижение соглашений на официальных раундах.

На наш взгляд, такого рода «дипломатия-катализатор»¹, предполагающая, по определению Б. Хокинга, сотрудничество и взаимодействие государственных и неправительственных акторов, способствует дальнейшему совершенствованию профессиональной дипломатии. Важно найти ответ на вопрос: что все эти новшества могут означать для профессионального дипломата? Речь, конечно же, идет о более высоких требованиях, которые современная практика предъявляет к профессии дипломата. Ведь сегодня профессиональный дипломат, работающий в условиях «дипломатии-катализатора», непременно должен обладать качествами менеджера, координатора и генератора идей. С одной стороны, от него требуется способность выявить и мобилизовать неправительственные ресурсы во имя достижения государственных целей. С другой – он должен оценить, в какой момент и каким образом правительственные дипломатические ресурсы следует предоставить в распоряжение других акторов, занимающихся международной деятельностью.

«Дипломатия-катализатор» подразумевает также наличие таких качеств, как способность быстро адаптироваться к ситуации, уметь, преследуя собственные интересы, привлекать на свою сторону оппонентов, гибко реагировать на изменения. Будучи не в состоянии дать ответ сразу на все вызовы, возникающие в новой ситуации, дипломат расширяет сферу контактов, вступает во

¹ *Hocking B. Foreign Ministries Change and Adaptation. ed. – L., 1999.*

взаимодействие с частными лицами и организациями, оптимизирует сбор информации. На пути своего качественного обновления дипломатия сможет выйти за рамки бюрократической системы, преодолеть традиционное различие между общественным и частным миром. Благодаря расширению круга контактов дипломаты получают больший доступ к информации и налаживают отношения с политически фрагментированными центрами власти.

В итоге заинтересованное участие всех акторов дипломатической деятельности в подготовке решений, принимаемых правительствами, способствует более благоприятному их восприятию мировым общественным мнением. В этой обстановке роль внешнеполитического ведомства весьма значительна. «С течением времени именно к министерству иностранных дел будет предъявляться все больше требований»¹, – делает на этом основании справедливый вывод Дж. Розенау.

Итак, пессимизм в отношении будущего профессиональной дипломатической службы вряд ли оправдан. Трудно предположить, что изменения, происходящие в мировой системе, приведут к ее исчезновению. Однако возникнут ее новые формы, и потребуются переход на иной качественный уровень. Иными словами, если слово «оптимизм» в отношении будущего профессиональной дипломатической службы вызывает определенные сомнения, то ее «оптимизация» представляется бесспорной.

Речь идет об оптимизации самой структуры МИД. В связи со снижением роли двусторонних представительств здесь неизменно возрастает значение функциональных отделов по общим проблемам.

Наиболее красноречивый пример изменений в традиционной дипломатии – трансформации внешнеполитического механизма и дипломатических структур в странах Евросоюза. Взаимозависимость и тесное переплетение политических, экономических, социальных и оборонных проблем дали основание Дж. Джексону, на наш взгляд, удачно ввести в оборот термин «евродипломатия», свидетельствующий о возникновении своего рода новой европейской «политики», которая представляет собой децентрали-

¹ *Rosenau J.N., E.-O. Czempiel (eds). Governance Without Government: Order and Change in World Politics.* – N.Y., 1992.

зованный и многоуровневый институт согласования и проведения общей внешней политики.

Будущее дипломатической службы¹ во многом зависит от того, насколько она сможет приспособиться к изменениям в средствах массовой коммуникации. Благодаря современным технологиям участие зарубежных представительств в выработке политического курса и его проведении в жизнь способно осуществляться посредством постоянного обмена между центром и посольством, которое раньше только получало инструкции и посылало в центр отчеты. Электронные средства делают возможными моментальную связь с правительством и его реакцию на события, немедленно становящуюся достоянием общественного мнения в стране и за рубежом.

В новых условиях с особой остротой встает вопрос о конфиденциальности информации. В большинстве дипломатических ведомств были созданы внутренние компьютерные информационные системы. Любопытно, что даже здесь были отмечены случаи недобросовестного использования новых возможностей. В 2002 г. американский Госдепартамент был вынужден принять постановление, запрещающее служащим (пользователям Интернета) применять электронную почту для частной переписки, а также посещать сомнительные сайты.

Очевидно, что в XXI в. требования к дипломату значительно возрастут². Будучи избавлен от рутинной деятельности по сбору информданных, дипломат новой формации должен проявить себя, прежде всего, как опытный аналитик, менеджер и координатор и, не в последнюю очередь, посредник между официальной и неправительственной дипломатией.

В процессе становления нового мирового порядка со все большей остротой встает вопрос о роли гуманитарного фактора. Гуманитарная дипломатия провозгласила примат прав человека, выйдя за традиционные рамки исключительной правосубъектности

¹ Гулиев А.Д. Дипломатическая служба зарубежных стран: особенности механизмов формирования и взаимодействия с госаппаратом (США, Великобритания, Французская Республика, ФРГ) наук. жур.// Право і суспільство. – Дн.: № 5. 2010. С. 236–243.

² Панарин А.С. Стратегическая нестабильность в XXI веке. / А.С. Панарин. – М.: Алгоритм-книга, 2003.

государств. Это потребовало от дипломатических институтов взять на себя серьезные обязательства в деле создания международных организаций, способных выразить общую волю, направленную на контроль за соблюдением основных прав человека. Гуманитарный фактор не ограничивается тематикой многосторонних форумов, охраняющих индивида. Речь идет о распространении действия гуманитарной дипломатии на сферы защиты наиболее уязвимых категорий человечества, подвергающихся физическим и моральным страданиям. Это касается проблем, с которыми сталкиваются этнические, религиозные и иные меньшинства, апатриды, беженцы.

Развитие гуманитарных аспектов дипломатии связано с усилиями избавить людей от страданий, лишений и попрания их человеческого достоинства.

Все более решительно в современной жизни заявляют о себе проблемы духовного, религиозного и культурного плана. По словам бывшего министра иностранных дел России И. С. Иванова, «российские дипломаты и деятели Церкви, действуя своими специфическими средствами, призваны, в первую очередь, выполнять очень важную общую миссию – миссию миротворчества. Духовный авторитет Церкви может сыграть исключительно благоприятную роль в урегулировании локальных и религиозных конфликтов. Религиозные лидеры смогут внести неоценимый вклад в становление действительно прочного мира, если их слово и дело будут нацелены не на обособление и противопоставление народов и государств, а на проповедь терпимости, на воспитание в верующих уважения и высшей ценности – человеческой жизни»¹.

Представители американской дипломатии разделяют это мнение. В ходе организованной Госдепартаментом США конференции «Роль посла в продвижении прав человека за рубежом» 20 принявших участие в дискуссии американских послов пришли к выводу, что проблемы религии становятся ключевыми для гуманитарной дипломатии. Они также подчеркнули, что глубокое понимание того, как религиозное сознание влияет на ценностные ориентиры

¹ *Иванов И. С.* Россия в современном мире: ответы на вызовы XXI в.: Статьи и выступления / И. С. Иванов. – М.: 2004.

во всех сферах международной жизни, не менее важно для дипломатов, чем знание политических и экономических проблем.

М. Стерн, опытный американский посол, резонно утверждал, что «незнание проблем религии и культуры впоследствии не позволит дипломатам вовремя осознать намечающиеся в мире глубинные изменения». В то же время в большинстве стран подготовка будущих дипломатов, как правило, не предусматривает углубленного изучения истории культуры и религии. Особую озабоченность этим фактом выразили дипломаты из более чем 20 стран мира, участвовавшие в симпозиуме 1997 г. в Великобритании. Они с тревогой отметили стремительное сокращение средств, выделяемых из бюджетов на всестороннюю подготовку дипломатов.

В недавней дискуссии по этому вопросу президент вашингтонского Международного центра по вопросам религии и дипломатии Д.М. Джонстон предложил учредить¹ при американских посольствах в тех странах, где религия играет немаловажную роль, должность атташе по конфессиональным вопросам. Атташе будет призван налаживать отношения с местными религиозными лидерами, вовремя информировать о развитии наиболее значимых религиозных движений. Дипломат, назначаемый на подобную должность, должен пройти специальный курс обучения. Помимо общих знаний, ему потребуются изучение языков и диалектов страны, куда он будет направлен, что обеспечит ему широкие контакты с местным населением. В свою очередь, отчеты, дающие реальное представление о развитии религиозных настроений, станут неотъемлемой частью дипломатической деятельности, направленной на предотвращение конфликтов.

Вышеизложенное позволяет утверждать, что вопреки пессимистическим прогнозам дипломатия не исчерпала свой потенциал. Ее задача в XXI в. – выйти на качественно новый уровень, соответствующий требованиям и вызовам современного мира².

¹ *Stearns M. Talking to Strangers: Improving American Diplomacy at Home and Abroad.* – Princeton, N.J., 1996.

² *Глобальные тенденции развития человечества до 2015 г.: Материалы НРС США: пер. с англ. М.А. Леоновича.* – М.: У-Фактория, 2002.

Путь к всеобщему устойчивому развитию, разрешению профессиональных и этнических конфликтов пролегает через глобальный диалог, в основе которого – утверждение принципов справедливости и прав человека, толерантность и культура мира. Во все времена дипломатия, независимо от ее исторической модели, была призвана служить наиболее эффективным инструментом такого диалога. Прежде всего в этой роли дипломатическая служба сохранит свое непреходящее значение.

7.2. Современные вызовы и угрозы эпохи глобализации и «новая парадигма безопасности»

Конец века отчетливо выявил опасное несоответствие между глобальным масштабом проблем¹, с которыми сталкиваются люди, и ограниченными – как правило, национально-государственными – средствами и методами их решения.

Коренное изменение международной ситуации сопровождалось появлением новых острых проблем, имеющих общий для многих государств характер и выходящих далеко за рамки национальных границ. Информационная революция и появление Интернета резко стимулировали процесс глобализации во всех сферах жизнедеятельности человека. Межгосударственные границы перестали быть препятствием для массированного движения капитала, транснациональные корпорации приобрели небывалое влияние, в том числе на политические процессы, набрал силу беспрецедентный рост зарубежных инвестиций, направляемых как в развитые, так и в развивающиеся страны².

Прямым политическим следствием информационной революции стало ускорение трансформации международных отношений, идущей по следующим направлениям.

Прежде всего, обнажилась необходимость изменений в традиционной концепции обеспечения *национального суверенитета*.

¹ Кудряченко А. И. Геополітика: підруч. / А. И. Кудряченко. – К.: МАУП, 2004. – 293 с.

² Дудчак А.В. Современные методы перераспределения мировых ресурсов – от государственного терроризма до гуманитарного террора // Б-ка журналу «Юридичний вісник» / за ред. М.П. Орзіха, В.Ф. Антипенко. – Одеса: Фенікс, 2010. – С. 127 – 141.

Принципиально по-новому встает проблема *обеспечения национальной и международной безопасности*.

Новая *транснациональная угроза* в мире, требующая в самом приоритетном порядке мобилизации всего мирового сообщества, – проблема международной инфо- и киберпреступности, соответствующих проявлений международного терроризма.

Новыми гранями открывается проблема *прав человека*, прежде всего, в таких своих проявлениях, как свобода контактов, общения, доступа к информации. Кроме того, нужно гарантировать частную жизнь от вторжений, дезинформации, произвола, нанесения вреда психике.

Радикально обострилась и приобрела, по сути, тотальный характер проблема «утечки идей и мозгов».

В последние годы в условиях нарастающей глобализации и расширения международного сотрудничества на сцену вышли десятки новых международных, региональных и субрегиональных объединений и организаций, которые занимаются решением разнообразных глобальных, международных и локальных проблем в политической, экономической, военно-стратегической, гуманитарной, культурной, экологической и других областях. В рамках этих объединений и организаций решаются вопросы международного и многостороннего взаимодействия в таких важнейших сферах, как расширение торгово-экономического и инвестиционно-сотрудничества, защита окружающей среды, борьба с глобальным изменением климата, противодействие международной преступности, росту международного терроризма. В настоящее время меняется само понятие международной безопасности, поскольку сегодня государствам нужна безопасность не друг от друга и уж тем более не безопасность против кого-то, а требуется безопасность от трансграничных угроз.

Среди наиболее опасных внешних вызовов и угроз новой эпохи – резкая активизация международного терроризма, общее увеличение его масштабов и расширение географических рамок; рост международной преступности, охватывающей все новые сферы, включая незаконный оборот наркотических средств и психотропных веществ, киберпреступность, контрабанду оружия и

радиоактивных материалов, торговлю людьми, борьбу с пиратством и др.¹.

В условиях глобализации международный терроризм должен рассматриваться не только как угроза отдельно взятым государствам, но и вызов всему человечеству. Это предопределило ряд принципиально новых характеристик террора эпохи глобализации самых развитых стран.

Прежде всего, изменились целевые установки терроризма. Цель таких атак состоит не в достижении военной победы в ее классическом понимании, но в распространении паники, ощущения незащищенности, экономических потрясениях, расшатывании или разрушении финансовых систем для влияния на политику или отставку правительств.

Для примера обратимся к трагедии 11 сентября 2001 г. в США. Показателен выбор террористами целей для атак. Направив один из самолетов на здание Пентагона, в сердце самой мощной военной машины в мире, они вряд ли рассчитывали нанести поражение армии США или хотя бы на серьезный ущерб ей. Значительно более важной задачей было распространение среди американцев чувства личной незащищенности, демонстрация неэффективности военных средств, в создание которых вложено столько сил и ресурсов, убеждение рядового гражданина в том, что укрыться от террористической угрозы невозможно².

В том же смысловом ряду находится атака на французский супертанкер «Лимбург» 6 октября 2002 г. Нападение на этот корабль произошло вблизи берегов Йемена. Взрыв был вызван столкновением крупного нефтеналивного судна с лодкой террористов, груженной взрывчаткой. Методология «морского суицида» опробовалась террористами и прежде.

Взрыв на острове Бали, Индонезия 12 октября 2002 г. Взрыв туристического центра на одном из наиболее популярных в Азии

¹ Севдмалиев Р. Динамика роста угрозы международного терроризма в 2001–2008 гг. //Международное право и проблемы интеграции. – Б., 2009. Изд-во БГУ. – №3. (19). – С. 246–255.

² *Международное право после 11 сентября 2001 года* : сб. науч. ст. / Одес. нац. юрид. акад. и др. [Редкол.: М.Ф.Орзих (гл. ред.) и др.]. – Одесса, 2004. – 284 с.

курортов в пик туристического сезона унес жизни почти 200 человек, большинство из которых были туристами из Австралии.

Теракт в Москве 23—26 октября 2002 г. Террористы, захватившие театральный центр на Дубровке, объявили своими требованиями прекращение войны в Чечне и вывод оттуда федеральных войск.

Чеченская война начиналась как конфликт между сепаратистами и федеральным центром, стремившимся к сохранению территориальной целостности России. Лидеры чеченских сепаратистов затратили немало усилий, чтобы представить свои действия как легитимную борьбу народа за право на самоопределение. Но очень скоро международные террористы взяли под свой контроль все действия сепаратистов, стали его организующей и направляющей структурой. В результате сепаратистское движение в Чечне очень быстро превратилось в составляющую глобальной стратегии международного терроризма.

Еще одной особенностью современного терроризма является тесное взаимодействие террористических и экстремистских организаций самого разного толка. Политический, религиозный экстремизм, агрессивный сепаратизм, антиглобализм, левый и правый радикализм и т.д. – все это звенья одной террористической цепи, взаимодополняющие друг друга на различных участках террористической деятельности. Борьба с одним звеном, одним компонентом не является полноценным решением задачи борьбы с терроризмом в целом.

Третья особенность заключается в том, что террористические организации взаимодействуют с группировками в других сферах организованной преступности. Так, сепаратистские режимы в новых независимых государствах, в том числе и в упомянутом уже Нагорном Карабахе, используют контролируемые ими территории в интересах наркобизнеса, нелегальной торговли оружием и людьми, отмывания денег и другой незаконной деятельности, прибыль от которой направляется на финансирование терроризма¹.

Четвертая особенность – изменение объектов террористических атак. Сегодня главной их целью являются объекты промышленной

¹ Гулієв А., Османов А. Державна політика Республіки Вірменії до Нагорного Карабаху// «Гілея». Наук. вісник, вип. 38. – К.; 2010. – С. 576 – 583.

инфраструктуры в транзитных регионах с большим количеством населения, транспортные коммуникации и система жизнеобеспечения, которые в условиях глобализации, внедрения современных достижений науки и техники становятся более уязвимыми. Трагический опыт Азербайджана, где террористические акты совершались в основном на объектах транспортной инфраструктуры, является еще одним доказательством подобного развития событий. В этом смысле именно страны Южного Кавказа являются исключительно уязвимыми, поскольку здесь уже начата реализация крупномасштабных международных проектов по восстановлению исторического «Шелкового Пути», укреплению транспортного коридора Европа-Кавказ-Азия, прокладке новых нефтяных и газовых трубопроводов. Если взглянуть на карту Южного Кавказа, можно убедиться, что именно сепаратистские режимы в Нагорном Карабахе, Южной Осетии и Абхазии, являются источниками военных, террористических и диверсионных угроз региональному экономическому сотрудничеству, в том числе с Арменией, к которому так усердно призывают некоторые так называемые «специалисты».

Кроме того, и это в-пятых, масштабная и многоотраслевая террористическая деятельность может осуществляться только при целевой поддержке государственных органов какой-либо страны¹. Современные террористические организации – мощные, строго иерархичные структуры с соответствующим их масштабам оснащением. Их больше не останавливают государственные границы. Они имеют в своем распоряжении оперативные, разведывательные и контрразведывательные подразделения, боевые группы прикрытия. Все это возможно лишь при условии государственной поддержки.

И, наконец, шестая особенность террора в условиях глобализации – это так называемая проблема «предоставление причала», убежища терроризму и его оправдание. Государства, реализующие эту политику, создают террористам все условия для отдыха и лечения, предоставляют им политическое прикрытие после совершения террористических актов в других государствах, поощряют проведение «грязных» информационных кампаний, направленных на оправдание терроризма. Еще более опасным являются попытки создания террористам имиджа «национальных героев», «борцов за

¹ Брутенц К.Н. Закат американской гегемонии / К.Н. Брутенц. – М.: Международные отношения, 2009. – 512 с.

правое дело», способствующие воспитанию молодого поколения в духе традиций террористической борьбы.

Тут уместно вспомнить также и о таком, казалось бы, локальном феномене, который, однако, также является показательным при анализе тенденций трансформации международного терроризма: впервые в истории США потенциально опасными для безопасности страны были объявлены так называемые доморожденные террористы – американцы, присоединившиеся к тем или иным террористическим группировкам.

Международный терроризм глобального уровня – новый феномен в мировой политической ситуации. Конечно, террор как инструмент политической борьбы имеет многовековую историю. Однако сейчас облик международного терроризма размыт, и даже попытки дать его точное определение серьезно затруднены. З. Бжезинский даже выразил опасение в том, что «терроризм превращается в некий абстрактный феномен. Выходит, что бессердечные террористы действуют под влиянием какого-то сатанинского наития, без всякой мотивации»¹. Не пытаясь дать универсальное определение международного терроризма², мы вполне можем сформулировать главную опасность, с которой сегодня сталкивается мировое сообщество, включая Украину, и с которой ему придется бороться в обозримом будущем. Речь идет о глобальной экспансии радикального ислама, использующего методы террора для достижения доминирования в масштабах планеты.

Оговоримся сразу, в словосочетании «радикальный ислам» ключевым является именно определение «радикальный». Для ислама как религии, исламской культуры, для подавляющего большинства мусульман, для всей исламской цивилизации собственные экстремисты – примерно такая же угроза, какую Гитлер представлял для немцев и для германской культуры. Так что отсутствие официально одобренного определения не должно разоружать нас перед лицом конкретной и очень серьезной опасности.

¹ *Бжезинский З.* Великая шахматная доска. Господство Америки и ее геостратегические императивы. – М.: Международные отношения, 2005. – 256 с.

² *Рахимов Д.Ф.* Международно-правовые аспекты определения понятия «терроризм»: Автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.10. / Ташк. гос. юрид. ин-т. – Ташкент, 2005. – 22 с.

Речь идет о возможности цивилизационного регресса. Террор как способ действия, замешанный на экстремистской исламской идеологии и психологии фанатиков, полностью лишенных инстинкта самосохранения, – эта гремучая смесь и она устанавливает масштаб угрозы.

Перечисленные факторы – не единственные, позволяющие говорить об опасности цивилизационного регресса. Война с международным терроризмом – процесс интерактивный. Вовлеченные в нее государства оказываются под очень серьезным давлением. Сталкиваясь с действиями террористов, для которых нет моральных барьеров, трудно удержаться от ответа террором на террор. Весьма соблазнительно для «облегчения борьбы с мировым злом» пойти на «временные» ограничения базовых прав и свобод граждан. Однако выбор такого пути означал бы частичный успех террористов и шаг назад в цивилизационном развитии.

Вопрос о том, почему именно в исламской среде сформировался международный терроризм, требует отдельного рассмотрения¹. Мы же напомним лишь некоторые факты, важные для понимания сегодняшней ситуации. В начале XX в. в мире проживали примерно 150–170 млн мусульман, а к концу этого столетия их было уже около 1,3 млрд – каждый пятый житель нашей планеты. Более половины данного населения моложе 20 лет. Демографический взрыв в мусульманском мире сделал молодежь его самой многочисленной частью. Речь идет об огромном энергетическом потенциале, ищущем выхода и применения. Но невозможность социально-экономической самореализации предопределяет агрессивность молодых людей. Идеологам террора остается только задать ей нужное им направление.

Доходы от продажи нефти позволили правящим элитам арабских и других нефтедобывающих мусульманских стран сосредоточить огромные финансовые ресурсы. Только арабские страны получают от нефтяных продаж ежегодно 120–150 млрд дол. Однако это не привело к появлению в них полноценных современных экономик. По оценке бывшего директора ЦРУ Дж. Булей, «мусульманский Восток в середине 90-х без учета нефти экспортировал

¹ *Бассам А.* Глобализация, интеграция и пути преодоления конфликтности / А. Бассам. – К.: Знания, 2000. – 56 с.

меньше, чем Финляндия. 260 млн человек продавали меньше, чем 5 млн финнов». Неудивительно, что эти факторы благоприятствовали распространению экстремистской идеологии, прикрываемой религиозными догмами и лозунгами о «справедливом» переустройстве мира. В какой-то мере идущий процесс напоминает «реинкарнацию» искаженной и примитивизированной версии марксистской теории для «несостоявшихся» стран и регионов.

Среди причин появления международного терроризма нужно упомянуть проблемы бедности и огромного неравенства в уровнях жизни между развитыми и развивающимися странами, равно как и попытки навязать одну определенную модель производства и потребления в качестве универсального «лекарства» для всех стран с разными историей, культурой и цивилизационными традициями. Такие попытки ничего, кроме страха потерять национальную идентичность, в мусульманских странах вызвать не могут. Тем не менее, задача борьбы с международным терроризмом должна жестко отделяться от задачи борьбы с бедностью и неравенством. Бедность многих исламских стран не является главной причиной, порождающей терроризм, и не может служить аргументом для его оправдания. К сожалению, исламский экстремизм имеет идеологические корни, и фанатиками-мусульманами движут вовсе не меркантильные интересы.

Тот факт, что мир, а вместе с ним и Украина, находится в состоянии глобальной войны принципиально нового типа – войны с мировым терроризмом – пока плохо осознается во многих столицах ведущих государств мира. От этой войны нельзя уклониться или объявить нейтралитет. Удар террористов может быть нанесен с воздуха, на море и на суше в любой точке планеты.

Новые акторы начинают определять ситуацию на мировой политической сцене. Они не являются субъектами международного права, поскольку это не суверенные официально признанные государства. Они не подчиняются никакому легитимному правительству. Их трудно, а чаще невозможно связать с территорией какой-либо страны. Они действуют глобально, не принимая в расчет никакие национальные границы. Конечно, они используют территории суверенных государств, но никогда не просят разрешения у их правительств. Международные террористические сети все больше влияют на развитие мировой ситуации в сферах

безопасности, политики и экономики, но ни одно правительство не может заключить договор с этими структурами или обменяться дипломатическими миссиями. Все мирные способы давления, выработанные мировым сообществом для межгосударственных отношений (экономические санкции, торговые эмбарго), теряют всякий смысл в отношении подпольных террористических сетей. Даже использование вооруженных сил, создававшихся для нанесения поражения вражеским армиям, малоэффективно как антитеррористическое средство.

Государства, объявившие о своем твердом желании бороться с международным терроризмом, сталкиваются с аналогичными проблемами: отсутствие оборонительных линий противника, на которые была бы обрушена военная мощь, вражеских армий, которые можно разгромить в решающих сражениях, территорий, которые надо оккупировать, и столиц, куда можно было бы вступить победным маршем. Война идет, но в ней нет фронта и тыла: неизвестно, какая цель будет выбрана террористами для следующей атаки.

Борьба с терроризмом вышла на новый уровень после событий 11 сентября, которые, по сути, изменили ситуацию в мире. За взрывами в США последовали атаки международного терроризма в Испании, Великобритании, Франции, Индии и других странах. Стало очевидно, что масштаб угрозы поистине глобальный и справиться с ней можно, только объединив усилия мирового сообщества в борьбе с этим злом. Вызовы и угрозы международного терроризма приобрели зловещие для человечества очертания и диктуют настоятельную необходимость сообща противодействовать их стремительному нарастанию.

Именно актуальность терроризма, его опасность для международного общества заставляет искать и применять нестандартные, не присущие общей криминологии международно-криминологические методы познания причинности этого социально-правового явления и его преодоления.

Одним из успешных примеров международного взаимодействия в области борьбы с международным терроризмом является Региональная антитеррористическая структура СНГ и Шанхайской организации сотрудничества (ШОС). В ее рамках страны СНГ-члены ШОС решают

вопросы объединения усилий, координации действий и противодействия международному терроризму, исламскому фундаментализму, сепаратизму и деятельности экстремистских организаций. Странами – участницами СНГ и ШОС подписаны Конвенция о борьбе с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом 2001 г., Соглашение о Региональной антитеррористической структуре 2001-2002 гг., предусматривающие проведение согласованных антитеррористических мероприятий на их территориях.

Тема сотрудничества в борьбе с международным терроризмом стала предметом обсуждения не только в ходе двусторонних контактов, но и на всех важнейших международных форумах. Этой проблемой активно занялись такие влиятельные структуры, как ООН, «Большая восьмерка», СНГ, ШОС, ОБСЕ, ОДКБ, АТЭС, АРФ, АСЕАН и др.

Важная дипломатическая работа ведётся Рабочей подгруппой по борьбе с терроризмом (РПГ-ТЕР). Ее результатом стало согласование предложений по организации и проведению совместных ГУАМ, Отделом по борьбе с терроризмом ОБСЕ и Отделом предупреждения терроризма Управления ООН по наркотикам и преступности семинаров-практикумов в сфере предупреждения и борьбы с терроризмом, выполнения правоохранительными органами государств-участников ГУАМ задач по борьбе с терроризмом и изменения в национальных законодательствах в этой сфере.

Национальные службы всех ведущих государств мира, занимающиеся международной преступностью и борьбой с терроризмом, постепенно наладили регулярные контакты и обмен информацией о террористических организациях и их членах. В рамках ООН сформирован официальный перечень организаций, осуществляется постоянная работа по противодействию и обмен информацией по проблемам международного терроризма¹.

В последнее время многие аналитики заговорили об опасности еще одного вида терроризма – *экологического (экотерроризма)*. Ряд иссле-

¹ Гулиев А.Д. Международный орган – Организация Объединенных Наций – в борьбе с терроризмом // Права і суспільство (наук. жур.). – Дн.: –№ 6. 2009. – С.159 –164.

дователей считает это явление протестным движением, появившимся еще в 1970-е гг. в Западной Европе, но получившим наибольшую известность в 1980-е гг., когда оно вышло за пределы европейского континента. Реальное обострение экологических проблем¹ (среди которых и глобальное изменение климата и общая деградация окружающей среды) требует от членов международного сообщества коллективного решения возникающих проблем.

Одновременно все чаще под сомнение ставится правильность общей стратегии международного взаимодействия в области экологии. По мнению ученых, предлагаемые и принимаемые меры в области охраны окружающей среды направлены на сохранение статус-кво, но не на действительное решение проблемы.

Наконец, это сфера, в которой особенно четко прослеживается стирание границ между внешней и внутренней политикой, с одной стороны, и между двумя научными дисциплинами – политологией и наукой о классических международных (межгосударственных) отношениях – с другой. Как замечает Э. Харрелл, «при анализе проблем глобальной окружающей среды «политическая теория в отдельной стране» более не является интеллектуально адекватным выбором»².

Установление контактов между соответствующими структурами Украины и других государств для решения указанных проблем, содействие налаживанию широкого международного сотрудничества в данных сферах стали приоритетными задачами ее органов внешних сношений.

Сегодня перед мировым сообществом стоит вопрос: что считать приоритетными целями в борьбе с международным терроризмом? Коль скоро глобальная война с терроризмом уже идет, надо определить приоритетные цели, на достижении которых должно сосредоточиться мировое сообщество, дабы нанести этому страшному врагу максимальный ущерб. Условно их можно определить как четыре группы задач:

¹ Гулиев А.Д. Сучасні правові принципи екологічної безпеки України // Україна-НАТО: 2008. – № 2 (24). – С. 60 – 68.

² Харрелл Э. Международная политическая теория и глобальная окружающая среда // Теория международных отношений на рубеже столетий / под ред. К. Бус и С. Смит. – М., 2002.

сжатие и ликвидация жизненного пространства терроризма; пресечение финансовых потоков, питающих терроризм, и банкротство «террористического интернационала»; проникновение в подпольные террористические сети и их ликвидация; наконец, разрушение связей между исламом и исламским экстремизмом.

Каждая из этих задач очень сложна и потребует выработки новых норм международного права, глубоких изменений в структуре и методах подготовки вооруженных сил и многого другого.

В условиях принципиально новых угроз традиционные подходы к обеспечению международной безопасности и базовые принципы военной стратегии в значительной мере утрачивают смысл и становятся абсолютно неадекватными современным реалиям. Вооруженные конфликты, продолжая оставаться на повестке дня как необходимый объект отражения, начинают стремительно уступать *новым тенденциям в международных процессах, порожденным мировой глобализацией и интеграцией культур, экономик, гуманитарного пространства* и т.д.

В этой ситуации наряду с традиционными военными угрозами национальной безопасности государства¹, в теории международных отношений все большее внимание уделяется **нетрадиционным – новым угрозам**. Это: незаконный оборот наркотических и психотропных средств, незаконная торговля оружием, торговля людьми, особенно женщинами и детьми, легализация доходов, полученных преступным путем, и многое другое. Без предварительной работы, выполняемой дипломатическими сотрудниками, национальным спецслужбам бывает порой непросто перешагнуть через устоявшиеся и культивировавшиеся десятилетиями «холодной войны» стереотипы, пойти на налаживание прямых контактов друг с другом в столь деликатных областях. Кратко рассмотрим особенности ситуаций, с которыми в этом контексте сталкивается сегодня дипломатическая служба.

¹ Ситник Г.П. Організаційно-правові засади забезпечення національної безпеки України./ Г.П Ситник, В.М. Олуйко. – Хмельницький: ХУУП, 2005. – 236 с.

Нераспространение ядерного оружия в условиях борьбы с терроризмом. Проблема распространения ОМУ касается химического, бактериологического и ядерного оружия, причем наибольшая угроза связана с возможностью получения террористами именно ядерного оружия. Сочетание двух угроз – терроризма по всему миру и распространения ОМУ, прежде всего ядерного, – создает центральный узел новых угроз международной безопасности. Формируя ответы на современные вызовы и угрозы национальной и международной безопасности, политики и ученые неизбежно сталкиваются с необходимостью выбора между односторонними действиями, базирующимися на понимании своим государством этих угроз, и необходимостью действовать коллективно на основе норм международного права.

Сказанное позволяет прийти к чрезвычайно **важному заключению**: *ни однополярная американоцентристская модель мира, ни многополярная схема противоборствующих полюсов не дают адекватного представления о реальных процессах современного мира, а значит, не могут служить базой для формирования рекомендаций и принятия решений по внешней политике и стратегии безопасности.* Факты все более убедительно подтверждают, что мы присутствуем при формировании новой биполярности со сложной композиционной структурой каждого из полюсов. На одном из них группируются государства, признающие необходимость следовать во внутренней политике и отношениях друг с другом согласованным правилам и нормам, принимающие некоторые базовые ценности и цивилизационное многообразие мира. Другой полюс представлен как государственными, так и негосударственными террористическими и криминальными транснациональными сетями, исповедующими радикальные идеологии, отрицающими нормы права и морально-этические ограничения и ставящими задачу глобальной экспансии своих идеологий¹.

¹ *Кубальский В.Н.* Криминогенность глобализационных процессов как предпосылка для выделения международной криминологии // Б-ка журналу «Юридичний вісник»; за ред. М.П. Орзіха, В.Ф. Антипенко. – Одеса : Фенікс, 2010. – С. 116–121.

Уже в начале 90-х годов XX в. ряд ученых выступали с предположением о том, что со временем *экономические аспекты безопасности* значительно возобладают над традиционными политическими и военными аспектами. Связь экономики с безопасностью кроется, прежде всего, во взаимосвязи экономики с военной мощью государства. Слабое экономическое благосостояние как причина угрозы извне и как внутренняя угроза сама по себе чаще применяется при исследовании международных отношений применительно к развивающимся странам и странам третьего мира.

За последние двадцать лет преступления приобрели международное измерение, изменилась структура криминальных организаций, *ставших транснациональными*. Процессы глобализации и интеграции обусловили взаимозависимость между государствами и народами, рост количества международного пассажирского и информационного движения, преодолимость национальных границ, глобализацию международных финансовых сетей, сделав возможным осуществление законного и незаконного товарооборота, в том числе наркотических средств. По подсчетам ООН, в мире наркозависимыми являются 185 милл человек, что составляет 4,3 % населения мира от 15 лет и старше. Институт по исследованию международной преступности при ООН (UNICRI) оценивает ежегодный доход международных преступных организаций, получаемый только от контрабанды женщин и детей, примерно в 7 млрд долл.

Таким образом, процветание транснациональных криминальных организаций ставит под угрозу эффективность коллективных попыток государств обеспечить не только национальную, но также и международную безопасность.

Проблемы, связанные с миграцией, привлекают внимание государств на протяжении достаточно длительного периода. В научной литературе можно встретить следующее понимание связи между безопасностью и миграцией:

1) международная миграция может выступать источником новых угроз, таких как нарушение прав человека, этнические конфликты, внутренние войны;

2) международная миграция сама создает угрозу международной безопасности своим массовым, бесконтрольным характером;

3) международная миграция может привести к ксенофобии, расовой дискриминации и насилию¹.

Стабильное существование государства опирается на ряд условий, одним из которых является *здоровье нации*. Проблемы здравоохранения имели актуальность уже в первых десятилетиях XX в. Так, самая крупная из известных пандемий гриппа случилась в 1918 г. Документально подтвержденные случаи смертельного респираторного заболевания были впервые описаны в Соединенных Штатах в марте 1918 г. и в портовых городах Франции, Испании и Италии в апреле того же года.

Сегодня вирусы гриппа, опасные для человечества, продолжают мутировать, вызывая тревогу у врачей, неспособных найти сыворотку от подобных заболеваний. За примерами далеко ходить не приходится: так называемые «птичий грипп», «свиной грипп», вспыхнувшие в апреле 2009 г. в Мексике и распространившиеся на десятки стран Америки, Европы и Азии – тому подтверждение.

Всемирная Организация здравоохранения на встрече политических руководителей, авторитетных лидеров и представителей деловых кругов, проходившей в Сингапуре в 2007 г., представила следующие 8 проблем, связанные с международной безопасностью в области здравоохранения: новые болезни; ВИЧ/СПИД; создание безопасности в области здравоохранения; усиление систем здравоохранения; экономическая стабильность; международные кризисы и гуманитарные чрезвычайные ситуации; угрозы химического, радиоактивного и биологического террора; изменения в окружающей среде: экологии и климата.

И в этой сфере перед дипломатией встает ряд задач, связанных с появлением в последние годы новых опасных болезней, угрожающих всему человечеству. Украинские посольства в зарубежных государствах выполняют далеко не последнюю роль в сборе необходимой информации и налаживании как двустороннего, так и международного сотрудничества в целях борьбы с опасными заболеваниями и решения проблем, стоящих в этой области перед современным человечеством.

¹ *Anio W.* Migracje międzynarodowe a bezpieczeństwo europejskie (International migration and European security), Instytut Studiów Politycznych Polskiej Akademii Nauk, Warsaw, 1992. – P. 17.

Государства, уделяя большое значение *проблемам окружающей среды*, испытывают в последнее время значительную нагрузку, обусловленную как глобализацией характера соответствующих угроз, так и ростом их количества. Для понимания экологического аспекта деятельности государств по обеспечению национальной и международной безопасности, необходимо отметить те процессы, которые представляют общий интерес и обуславливают межгосударственное сотрудничество в сфере глобальной охраны окружающей среды.

Исследование приведенных выше взаимосвязей не является основной задачей нашей работы. В этой сфере необходимы отдельные обстоятельные исследования. Однако на экологической составляющей политики безопасности автор считает необходимым остановиться более подробно. В данном контексте *предлагается* ввести в употребление понятие основополагающих принципов осуществления государствами своей внешней политики, на которые необходимо опираться при исследовании вышеперечисленных проблем. Речь идет об общих и согласованных, признанных принципах, на основе которых формируется политика безопасности современных государств. Принципы такой политики предполагают учет современных тенденций, меняющегося характера системы международных отношений, активных процессов глобализации и интеграции на разных уровнях, от субрегионального до международного.

Для выявления новых принципов внешней политики (политики безопасности) государства, необходимо учитывать все многообразие международных процессов и их участников. В данной плоскости следует рассматривать виды акторов международных отношений, их правосубъектность, степень взаимодействия и уровень сотрудничества; наличие или отсутствие различных форм противостояния (включая конфликты) между государствами; уровень экономического, культурного и социального развития государств; взаимоинтегрированности и обмена комплексами ценностей между государствами; наличием или отсутствием пересекающихся интересов между государствами или группами государств (как, например, в сфере экономики, экологии и т.д.); степень приверженности и следования акторами международных отношений нормам международного права в целом и заключаемым

в таких рамках международным двусторонним или многосторонним соглашениям.

Исходя из вышесказанного, в настоящей работе сделана попытка сформулировать несколько основных принципов, которыми должно руководствоваться современное государство при формировании своей политики безопасности. К ним относятся:

Принцип транснационализма. Как уже отмечалось выше, современные международные отношения развиваются под сильным воздействием процессов интеграции и глобализации. Между государствами протекает активный обмен в области политики, экономики, культуры, меняющий русло развития соответствующих сфер на национальных уровнях. Любая проблема, возникшая в пределах одного государства, неизбежно окажет влияние и на соседние государства, а порой и на регион в целом. Примером может служить разразившийся в 2008 г. мировой финансовый кризис. Таким образом, для государств возникает необходимость учитывать потенциальные угрозы, которые могут представляться таковыми в незапланированном порядке, являясь результатом проявления слабой защищенности ряда других государств.

Принцип экологической составляющей сотрудничества государств. Приведенные выше примеры показали, насколько важно своевременное выявление угроз безопасности, исходящих от самой окружающей среды и деятельности человека, вызывающей ее деградацию. В одном из течений либерализма сформулирована, на наш взгляд, весьма обоснованная мысль: сотрудничество между государствами может быть найдено в невоенных вопросах, прежде всего, экономических, социальных и экологических. Сотрудничество государств в данном случае будет направлено на решение общих проблем, развитие которых может повлечь необратимые последствия порой для целых регионов. В случае, когда государства являются союзниками, сотрудничество по решению международных проблем, в том числе и экологических, является обычной практикой.

Принцип следования положениям международных договоренностей в области экологии. Международная экологическая безопасность предполагает такое состояние международных отношений, при котором обеспечивается сохранение, рациональное исполь-

зование, воспроизводство и повышение качества окружающей среды. Правовыми средствами обеспечения экологической безопасности являются как региональные, так и универсальные международные договоры.

Государства должны работать вместе для формирования наднациональных (субрегиональной, региональной и глобальной) политик, развития международных законов, международных стратегий, программ и планов для координации экологической защиты и устойчивого использования ресурсов. Этот процесс впоследствии создаст основу для развития национальных экологических политик и соответствующих механизмов имплементации.

Особое внимание Украина уделяет урегулированию одного из болезненных вопросов Ближневосточного региона – израильско-палестинского конфликта. «Украина полностью поддерживает все конструктивные усилия мирового сообщества в деле утверждения стойкого мира на Ближнем Востоке». Наше государство также задекларировало ряд позиций относительно политического развития региона. Так, Украина поддержала позиции Японии и Индии относительно реформирования ООН и расширение состава постоянных членов Совета Безопасности, оказывала содействие действиям антитеррористической коалиции в Афганистане и операции НАТО в этой стране, а также проявила конструктивную позицию относительно нераспространения ядерного оружия в Азии.

Следует, наконец, обратиться к одной из важнейших угроз национальной безопасности, в условиях глобализации все более выдвигающейся на первый план. Речь идет о феноменах **информационной безопасности** современных государств и **информационной «войны» (ИВ)**.

Прежде всего, следует определить **основные угрозы государству в информационной сфере**. К ним относятся совокупность условий и факторов, представляющих опасность жизненно важным интересам государства, общества и личности в связи с возможностью негативного информационного воздействия на сознание и поведение граждан, а также информационные ресурсы и информационно-техническую инфраструктуру.

Рассмотрим детальнее наиболее значимые из факторов. Отсутствие целостной системы информационно-аналитического обес-

печения органов власти и управления значительно осложняет принятие ими взвешенных, научно обоснованных решений¹, что порождает конфликтные ситуации во властных структурах и обществе. Недостаточность информационно-аналитического обеспечения деятельности центральных и зарубежных органов внешних сношений приводит к тому, что властные структуры государства не имеют достаточных возможностей заблаговременно прогнозировать развитие событий в самом государстве и вокруг него, должным образом учитывать благоприятные и ограничивать неблагоприятные факторы, определяющие результативность принятых решений, осуществлять планирование даже на среднесрочную перспективу.

Иногда организация дипломатической работы в информационно-аналитической сфере в основном не носит системного характера, а в периоды очередных сокращений численности государственных органов деятельность некоторых из таких подразделений вообще прекращается. В этом случае СМИ сознательно или бессознательно создают дополнительное негативное воздействие на психику населения, «готовя» её к проведению других мероприятий скрытого выгодного воздействия иностранцев.

Таким образом, как вытекает из сказанного выше, сами конститутивные и характерные факторы глобализации являются глобальной проблемой первостепенного значения, таящей в себе уникальные возможности и смертельные угрозы.

В условиях глобализации нация-государство перестает выступать в качестве единственного субъекта, монопольно интегрирующего интересы крупных общностей и представляющего их на международной сцене. Транснациональные корпорации с их полиэтническим персоналом, международные профессиональные сообщества, неправительственные организации, неформальные группы по интересам, возникающие на базе Интернета, играют все возрастающую роль в мировой политике и экономике.

В различных сферах деятельности стараниями наиболее энергичных и подготовленных людей появляются многочисленные формальные и неформальные объединения «граждан мира», кото-

¹ *Стеценко С. Г.* Методологія наукових досліджень: навч.-метод. комплекс / С. Г. Стеценко. – К.: Нац. акад. прокуратури України, 2009. – 19 с.

рые, полностью или частично ускользнув из-под контроля «своего» государства, отправляются в увлекательное плавание по волнам преобразующегося мирового социума.

Таким образом, глобализация не только «связывает» наш мир воедино но и «раскалывает» его, причем во многих отношениях – экономическом, политическом, социальном, технологическом, информационном и др. Распространенный в последнее время образ «однополюсной цивилизации» (как и популярная идея «цифрового разрыва» – англ. *digital divide*) фиксирует реальность гигантского отрыва постиндустриальных стран «золотого миллиарда» от остального человечества, вместе с тем подразумевая противостоящий ей полюс неудачи, нищеты и упадка. Глобализация ведет, помимо прочего, к расслоению человечества, увеличению неравенства на планете, внутри государств и между ними, закрепляет безнадежно отставший «мировой Юг» в качестве ресурсного придатка постиндустриального авангарда, сводит на нет перспективы «догоняющего развития».

Итак, промежуточный, но важный для последующего изложения рассматриваемой проблематики **вывод заключается в следующем:** транснационализация в целом и становление транснациональной политической среды, в частности, представляют собой один из важных результатов реальных глобализационных процессов современности.

В общественном сознании в досоветский и особенно советский периоды под безопасностью понималась, прежде всего, безопасность государства, его политической системы, его границ. Не случайно главный институт государственной машины, отвечавший за безопасность страны, назывался Комитетом Государственной Безопасности, а представления об угрозах сводились к внешней агрессии и действиям «нелояльных» граждан, подрывающих изнутри основы режима¹.

Заявив о стремлении построить правовое демократическое государство, Украина столкнулась с необходимостью введения в понятие безопасности, помимо государства, двух других равноправных субъектов – личности и общества, и определения

¹ Гарин В.Б. Слово и дело: история советской дипломатии. – Ростов н/Д: Феникс, 2010. – 442 с.

взаимосвязи, приоритетов каждого из них в политике обеспечения безопасности.

Употребление термина «национальная безопасность» нуждается в ряде пояснений. Именно концепция национальной безопасности шире всего используется в современном мире. В отношении полиэтничной и поликонфессиональной Украины само понятие национальной безопасности должно быть четко определено. В работе, опубликованной группой отечественных экспертов в 1998 г., в период жарких дебатов о содержании Концепции национальной безопасности Украины, значилось: «Понятие «национальные интересы» относится не к отдельным нациям и народностям, а ко всей их совокупности, составляющей украинское общество»¹.

Кроме того, надо учитывать, что, хотя концепция национальной безопасности наиболее распространена, она не является единственной, связанной с безопасностью как таковой. В частности, А.С. Панарин рассматривает три подхода и три возможных концепции безопасности: национальная безопасность (англ. *national security*), общая безопасность (англ. *common security*) и социетальная безопасность (англ. *societal security*)². При этом, как замечает А. С. Панарин, в концепции собственно национальной безопасности «наилучшим актором априори признается государство», ключевой угрозой – военная угроза извне, а основным средством противодействия ей – военная сила. В таких предположениях военная безопасность неизбежно становится главной доминантой концепции. В этом случае приоритеты в концепции национальной безопасности по степени важности могут распределяться в единственной последовательности – *государство, общество, личность*. И именно такая точка зрения нашла отражение в ряде документов новых государств СНГ. В одном из них прямо заявлено: «Если речь идет об историческом развитии, то

¹ *Безпека України-2010: за ред. В.П.Горбулина, А.М.Зленка, Г.В.Крючкова, В.П.Семиноженка.* – К., 2007. – 123 с.

² *Панарин А.С.* Стратегическая нестабильность в XXI веке / А.С. Панарин. – М.: Алгоритм, 2003. – 560 с.

государство – константа, а гражданин величина непостоянная, временная».¹

Иначе эта последовательность выглядит в концепции общей безопасности (согласно Панарину). Ее ядро – безопасность отдельной личности во многомерном ее понимании.

1. Обеспечение *физической безопасности* – противодействие факторам, которые могут угрожать жизни и здоровью человека. К этому базовому аспекту безопасности личности Панарин добавляет четыре других.

2. *Экономическая безопасность*, т. е. обеспечение занятости и достойного вознаграждения за труд, защита сбережений и собственности.

3. *Социальная безопасность* – достойный статус в обществе, а также государственные и общественные институты, гарантирующие защиту первых двух упомянутых аспектов безопасности.

4. *Этнокультурная безопасность* как возможность сохранения и свободного развития этносов и культур, с которыми идентифицирует себя личность.

5. *Безопасность достоинства* – качественный показатель, демонстрирующий, что для свободной личности в демократическом обществе цена безопасности может иметь не меньшее значение, чем сама безопасность. Если за безопасность надо платить унижением, отказом от убеждений, подавлением индивидуальности, то это понятие вырождается в чисто биологическую, видовую категорию.

Понятие *социетальной* безопасности применяется для подчеркивания необходимости защиты от внешних угроз системы благ, накопленных уникальной социокультурной средой, достигнутого ею уровня комфорта, образа жизни общества. Угрозу социетальной безопасности могут представлять самые разные факторы – от неконтролируемого наплыва мигрантов до ухудшения экологических параметров среды обитания.

Видимо, предложенное А.С. Панариным разделение и даже противопоставление понятий национальной и общей безопасности методологически оправдано и облегчает понятийный анализ.

¹ Воронов І. Політична конфліктологія: діалектика соціальних суперечностей і суспільної злагоді: монографія / І. Воронов. – К.: Генеза, 2005. – 320 с.

Российский политолог А. И. Уткин еще в ноябре 2000 г. отметил: «Пять мощных сил ведут мировое сообщество к новому состоянию. *Первая* – фиксация однополярности, *вторая* – глобализация мировой экономики. *Третья* – ослабление государств-наций. *Четвертая* – поиски цивилизационной идентичности. *Пятая сила* – восстание бедного большинства мирового сообщества. Речь идет о воздействии на мир пяти неистребимых факторов – мощи, богатства, хаоса, идентичности, справедливости»¹.

С последним выводом этого прогноза трудно не согласиться, однако реальность, как всегда, оказывается богаче и сложнее любой схемы самого изощренного аналитика. Фраза о том, что после сентябрьских терактов 2001 г. в США мы живем в ином мире с совершенно другими угрозами, стала уже банальностью. Конечно, мир не одновременно был приведен к сентябрьским событиям, их предпосылки формировались довольно долго, но в силу ряда причин либо не замечались, либо драматически недооценивались политическими лидерами ведущих стран мира. Трагедия 11 сентября произвела эффект «упавшего занавеса». Именно эта открывшаяся картина и последовавшие за этими событиями важнейшие изменения в международной политической ситуации заставили говорить о **«новой парадигме безопасности»**. Уроки 11 сентября состоят, прежде всего, в том, что:

1. Мир потерял «гаранта», роль которого в сферах международной безопасности, финансов, технического прогресса и т. п., безусловно, играли США.

2. События 11 сентября продемонстрировали уязвимость современной цивилизации, которая увеличивается многократно с ростом уровня технологического развития.

3. Сентябрьские события стали серьезным испытанием для демократических ценностей и традиций в США и в других странах.

4. Широкий спектр политических и технологических факторов в сочетании с процессами глобализации привели к появлению на международной сцене принципиально новых политических игроков – негосударственных террористических организаций.

5. В свете новых вызовов и рисков международной безопасности выявилось, что все институты – национальные (вооруженные

¹ Уткин А. И. Геоструктура XXI века / А. И. Уткин. – М., 2000.

силы, полиция, спецслужбы) и международные (ООН, ОБСЕ, НАТО и т.д.), созданные, чтобы эту безопасность гарантировать, продемонстрировали полную неспособность справиться с возложенной на них миссией.

Сразу же после трагедии 11 сентября Украина и Азербайджан безоговорочно и без колебаний присоединились к антитеррористической коалиции и продолжают вносить свой вклад в борьбу с международным терроризмом, имея четкую программу реализации намеченных в связи с этим законодательных, организационных и практических мер. В целом же Азербайджан присоединился к 11 международно-правовым документам ООН в области борьбы с терроризмом. Азербайджанская Республика также подписала 10 европейских документов в области противодействия терроризму¹.

Азербайджан стал участником глобальных антитеррористических акций стран коалиции. К концу 2001 г. американский конгресс принял, наконец, решение о пресловутой 907-й поправке, лишавшей Азербайджан помощи со стороны американского правительства. Теперь президент США наделен полномочиями ежегодно приостанавливать эту поправку, что, несомненно, стимулирует развитие американо-азербайджанских отношений. Для Азербайджана же актуальным является армянский терроризм².

Впервые после второй мировой войны страны СНГ, все еще пребывающие в сфере политического влияния России, и Запад оказались перед лицом общей, долговременной и глобальной по масштабу угрозы. Не только необходимость противостоять террористической угрозе, но и осознание принадлежности к единой цивилизации, над которой нависла реальная опасность, объединяют сегодня эти страны и создают перспективу плодотворного диалога с западным миром.

Решительно поддержав США в антитеррористической коалиции, Россия, Азербайджан и Украина сделали в широком смысле

¹ *Квяткеич П.* Из войны и хаоса Азербайджан: Рождение республики / П. Квяткеич. – Б., 2009. – 377 с.

² *Кожушко Е.П.* Современный терроризм: Анализ основных направлений / под общ. ред. А.Е. Тараса. – Мн.: Харвест, 2000. – С. 216 – 219. См.: *Жаринов К.В.* Терроризм и террористы: ист. Справочник / под общ.ред. А.Е.Тараса. – Мн.: Харвест, 1999. – С.118 – 122, 153–155., см.: *Международный терроризм: борьба за геополитическое господство: монография.* – М.:Изд-во РАГС, 2005. – С.159.

«цивилизационный выбор». Его ни в коем случае не следует трактовать как выбор конфессиональный – в пользу христианства и против ислама. Подобный выбор был бы фатальной и непоправимой ошибкой для будущего всех стран. Стратегический выбор был сделан в пользу демократических ценностей и международного права.

7.3. Энергетическая дипломатия – актуальное направление в развитии современных форм дипломатии

В конце XX в. в системе международных экономических отношений заметно усилилась роль межгосударственного взаимодействия и регулирования в энергетической сфере. Это стало особо очевидным в 1997–2000 гг., когда после резких колебаний цен на рынках нефти произошло серьезное потрясение в мировом энергетическом хозяйстве, что дало повод говорить о новом энергетическом кризисе и привело к существенной активизации международной энергетической политики.

Энергетическая дипломатия сегодня включает в себя целый ряд вопросов,¹ среди которых: надежное снабжение потребителей энергоносителями, доступ к их источникам, маршруты транспортировки углеводородного сырья и электроэнергии, международные аспекты атомной энергетики. Сегодня этот род дипломатии — существенное направление внешнеполитической деятельности, способствующее созданию условий для нормальных межгосударственных отношений в энергетической сфере². К тому же следует учитывать растущие взаимосвязи энергетической дипломатии с проблемами глобализации, включая финансовые, экологические и т. д.

Под понятием «энергетическая дипломатия» подразумевается³ практическая деятельность внешнеполитических, внешнеэкономических и энергетических ведомств, осуществляемая совместно с национальными компаниями, по проведению внешней энергетической политики,

¹ *Жизнин С.З.* Основы энергетической дипломатии: учебник / С.З. Жизнин. в 2-х томах. – М., 2003.

² *Стратегія енергозбереження в Україні: аналітично-довідкові матеріали*: в 2-х томах / за ред. В. А. Жовтяньського, М. М. Кулика, Б. С. Стогнія. – Х.: Академперіодика, 2006.

³ *Корсунський С.В.* Енергетична дипломатія: навч. посіб. / С.В. Корсунський. – К.: Вища шк., 2008. – 159 с.

направленной на защиту и отстаивание национальных интересов в области добычи, производства, транспортировки и потребления энергоресурсов. Главные мировые тенденции – глобализация и интеграция заставляют государства (большие и малые) формировать *свою национальную стратегию энергетической безопасности*.

Энергетический фактор заметно присутствует в двусторонних внешнеполитических и внешнеэкономических отношениях Украины с несколькими десятками государств. Налицо явный рост его влияния на состояние и перспективы многостороннего экономического сотрудничества Украины и многих стран как на региональном, так и на глобальном уровнях. Поэтому энергетическая дипломатия – среди приоритетов внешнеполитической доктрины Украины.

Учитывая роль ТЭК в экономике Украины, был разработан ряд основополагающих концептуальных документов по основным принципам и ориентирам внешнеполитической деятельности страны в сфере энергетической дипломатии¹.

Принятие Украиной национальной Энергетической стратегии на период до 2030 г., утвержденной распоряжением правительства от 15 марта 2006 г. №145-р, является первым безусловно значимым в историческом и экономическом контексте². Длительное время Украина не имела стратегической программы национального энергетического развития, что негативно сказывалось на формировании и реализации отечественной как энергетической, так и общеэкономической политики. С утверждением этого документа страна наконец-то обрела долгожданный путеводитель для государственного регулирования энергетического сектора в средне- и долгосрочной перспективе, всего на обеспечение энергетической независимости государства.

Согласно Энергетической стратегии Украина будет прилагать усилия к уменьшению потребления природного газа. Преимущество в структуре топлива для производства энергии в Украине будет предоставляться собственному урану и углю. Так, развитие тепловой энергетики прогнозируется с преобладающим использо-

¹ *Енергетика України на початку XXI століття / за заг. ред. А. К. Шидловського. – К.: Українські енциклопедичні знання, 2007. – Т. 1 – 5.*

² *Енергетична стратегія України на період до 2030 року та подальша перспектива. – К., 2006.*

ванием угля и учитывает объемы замещения природного газа электрической энергией для отопления и горячего водоснабжения. В 2030 г. доля угля в топливном балансе ТЭС, ТЭЦ и блокстанций будет представлять 85,6 %, природного газа – 14, мазута и других видов органического топлива – 0,4 %. Такие топливные балансы будут оказывать содействие развитию отечественной угледобывающей области, которая положительно повлияет на энергетическую безопасность государства, обеспечит рост экономической эффективности и соблюдение экологических требований¹.

Производство электрической энергии на атомных электростанциях планируется осуществлять с максимальным использованием урана и циркония собственного производства и осваивать технологии фабрикации ядерного топлива.

Энергетической стратегией определены масштабные задачи уменьшения отрицательных следствий влияния энергетики на окружающую среду с учетом международных природоохранных обязательств Украины, социально-экономических приоритетов и ограничений. Предусмотрено формирование целостной и действенной системы управления и регулирование в топливно-энергетическом секторе, который учитывает рыночные реалии. Общество будет принимать участие в гармонизации системы «энергетика – экономика – природа – общество – человек».

Цели энергетической стратегии: создание условий для постоянного и качественного удовлетворения спроса на энергетические продукты; определение путей и создание условий для безопасного, надежного и постоянного функционирования энергетики и ее максимально эффективного развития; обеспечение энергетической безопасности государства; уменьшение техногенной нагрузки на окружающую среду и обеспечение гражданской защиты в сфере техногенной безопасности топливно-энергетического комплекса; снижение расходов в производстве и использовании энергопродуктов благодаря рациональному их потреблению, внедрению энергосберегающих технологий и оборудование, рационализации структуры общественного производства и снижение доли энергоемких технологий; интеграция объединенной энергосистемы

¹ Сапрыкин В.О. Концепции государственной энергетической политики Украины на период до 2030 года // Зеркало недели. – 2001. – №8.

Украины к европейской энергосистеме с последовательным увеличением экспорта электроэнергии, укрепление позиций Украины как транзитного государства нефти и газа.

Реализация указанных целей обеспечит создание условий для интенсивного развития экономики, повышение уровня жизни населения Украины.

Задача и направления энергетической стратегии: Формирование целостной и действенной системы управления и регулирования в топливно-энергетическом секторе, развитие конкурентных отношений на рынках энергоносителей; создание предпосылок для важного уменьшения энергоемкости отечественной продукции за счет внедрения новых технологий, прогрессивных стандартов, современных систем контроля, управление и учета на всех этапах производства, транспортировка и потребление энергетических продуктов; развитие рыночных механизмов стимулирования энергосбережения во всех областях экономики; развитие экспортного потенциала энергетики, преимущественно за счет электроэнергии, путем модернизации и обновления генерирующих мощностей, линий электропередач, в частности межгосударственных; развитие отечественного энергетического машиностроения, приборостроения и энергостроительного комплекса как предпосылки обеспечения конкурентоспособности предприятий Украины в энергетических проектах, в том числе за границей; оптимизация добычи собственных энергоресурсов с учетом их предложения на внешних рынках, ценовой и геополитической ситуации, увеличение объемов энергии и энергопродуктов, добытых из нетрадиционных и возобновляемых источников энергии; диверсификация внешних источников снабжения энергетических продуктов, а также маршрутов их транспортировки; создание единой государственной системы статистики, стратегического планирования, мониторинга производства и потребления энергетических продуктов, формирование балансов их спроса и предложений; сбалансирование ценовой политики относительно энергетических продуктов, которое должно обеспечить покрытие расходов на их производство и создание соответствующих условий для надежного функционирования и постоянного развития предприятий топливно-энергетического комплекса; нормативно-правовое обеспечение реализации целей энергетической стратегии с учетом существую-

щих международных обязательств, предусмотренных Договором к Энергетической Хартии, Киотским протоколом, многочисленными двухсторонними международными договорами, а также требованиями европейского энергетического законодательства.

Позиционирование Украины на международных энергетических рынках. Место Украины на международных энергетических рынках определяется совокупностью как положительных, так и отрицательных факторов.

Отрицательные факторы можно сгруппировать так: ограниченность собственных разведанных ресурсов природного газа, нефти, а также ядерного топлива собственного производства; отсутствие диверсификации источников снабжения энергетических продуктов; использование преобладающей части мощностей собственных гидроресурсов; высокая техногенная нагрузка на окружающую среду; неудовлетворительное техническое состояние части энергетических объектов, в частности систем транспортировки энергетических продуктов.

Положительные факторы нужно определить в следующем порядке: достаточные запасы угля и составных ядерного топлива: урана и циркония; избыточные мощности для транспортировки газа, нефти и экспорта электроэнергии; удобное географическое и геополитическое положение; развитая инфраструктура энергетики; высокопрофессиональный кадровый потенциал.

Интеграция украинской энергосистемы в европейскую является составляющей стратегической цели Украины относительно вхождения в ЕС. В отличие от стран «новой волны» расширение ЕС Украина имеет довольно мощные и развитые газо-, нефтетранспортные и электрические сети, объединенные с транспортными сетями ЕС и стран СНГ, что дает ей возможность принимать участие в формировании европейской энергетической политики и общего энергетического рынка, играть важную роль в энергетическом сотрудничестве стран СНГ и ЕС.

Реализация энергетической стратегии должна обеспечить преобразование Украины во влиятельного и активного участника международных отношений в сфере энергетики, в частности через участие в международных и межгосударственных образованиях, энергетических проектах. Украинское правительство должно создавать условия для деятельности соответствующих субъектов

по таким направлениям: импорт-экспорт энергопродуктов; реализация и развитие транзитного потенциала; участие в разработке энергетических ресурсов и сооружении энергетических объектов за пределами Украины и т.п.

Энергетическая безопасность является неотъемлемой составляющей экономической и национальной безопасности, необходимым условием существования и развития государства. В современном понимании гарантирования энергетической безопасности — это достижение состояния технически надежного, стабильного, экономически эффективного и экологически приемлемого обеспечения энергетическими ресурсами экономики и социальной сферы страны, а также создание условий для формирования и реализации политики защиты национальных интересов в сфере энергетики.

Внешнеполитическая и внешнеэкономическая деятельность государственных органов в энергетической сфере нуждается в определении приоритетов международного сотрудничества, повышении роли Украины в международном разделении труда на основе реализации имеющегося потенциала экономики государства. Неотъемлемой составляющей этого процесса является реализация высокотехнологических разработок, направленных на обеспечение энергетического суверенитета не только в нашей стране, но и в других странах с энергонезависимой экономикой.

Ведущим направлением таких изменений государственной внешней политики в энергетической сфере должен стать последовательный переход к разработке и реализации конкретных проектов экономической направленности в рамках участия Украины в работе международных организаций, обработка на таких началах действенных механизмов углубления процессов европейской и евроатлантической интеграции.

Среди первоочередных мероприятий по повышению уровня энергетической безопасности страны определена разработка стратегических положений относительно реформирования экономики и социальной сферы страны с учетом цен на топливно-энергетические ресурсы, которые отвечают европейским и мировым уровням; заключение стратегических договоров относительно импорта природного газа и нефти; продолжение работ относительно обеспечения интеграции Объединенной энергетической

системы Украины к европейским энергосистемам; разработка и реализация комплекса мероприятий по диверсификации источников импорта природного газа, нефти и ядерного топлива в Украину.

Для обеспечения энергетической безопасности по всем направлениям Доктрина объявляет зонами стратегических и геополитических интересов Украины в сфере энергетики: страны СНГ, Европу. Стабильные политические и экономические отношения со странами этих регионов рассматриваются как фактор энергетической безопасности.

Нефтегазовая сфера имеет собственные особенности, связанные с чрезмерной зависимостью от внешних источников ресурсов. Поэтому приоритетом является развитие собственной сырьевой базы, привлечение частных инвестиций в ее разработку, упрощение правового поля в этой сфере. В целом, как в нефтегазовой отрасли, так и в сфере электроэнергетики, главной и определяющей является задача диверсификации рынков и обеспечения энергетической безопасности страны.

Диверсификация источников снабжения и путей транспортировки энергоносителей определена в Документе приоритетной задачей государственной политики в сфере обеспечения энергетической безопасности.

Таким образом сформулированные направления достижения энергетической безопасности Украины задают четкий ориентир украинской дипломатии. Здесь же важно отметить, что в настоящее время нашим основным партнером в вопросах энергетики до настоящего времени является Россия. И это не может не накладывать отпечаток на задачи и цели политики Украины в сфере обеспечения энергетической безопасности.

Хочется верить, что в украинско-российских газовых отношениях будет иметь не только негативное, но и позитивное значение. Таким образом, две дружественные страны найдут выход из кризисной ситуации не за счет односторонних действий и взаимных обвинений, а за счет стратегического компромисса, который бы зафиксировал новую концепцию украинско-российского стратегического партнерства XXI в.

Энергетическая стратегия России на период до 2020 г. содержит ориентиры развития ТЭК страны с точки зрения внутренней и внешней политики.

В свою очередь, энергетическая доктрина США — это план действий по реализации поставленных задач, в рамках которых особого внимания заслуживает стремление усилить диалог Америки с энергопроизводящими и энергопотребляющими странами.

Интересы США в Каспийском регионе безусловно определяют специфику отношений с Азербайджанской Республикой, ввиду большого интереса Соединенных Штатов к азербайджанской нефти и заключенным контрактам, посольству Азербайджана в США приходится постоянно контактировать с местными нефтяными компаниями¹.

Не меньший интерес в отношениях со странами Каспийско-Центрально-Азиатского региона и, в частности, с Азербайджаном, имеется и у Украины, что также диктуется не в последнюю очередь стратегическими интересами и соображениями энергетической безопасности, требующей диверсификации источников энергоносителей и транзита².

Следует подчеркнуть, что отношения Украины с Азербайджанской Республикой динамично развиваются на протяжении всей наиновейшей истории. Это отражается в количестве визитов высокого уровня, как и в значительном расширении нормативно-правовой базы отношений. Об особом статусе партнерства свидетельствует также поддержка и сотрудничество как на двустороннем уровне, так и в международных организациях³.

Важнейшим направлением взаимодействия Азербайджана и Украины является развитие общего транзитно-транспортного потенциала и доставка энергоресурсов Каспия на европейские рынки. Таким образом, созданы благоприятные условия для реализации

¹ Мамедов Р.Ф. Каспийський регіон як пріоритет зовнішньої політики Азербайджанської Республіки. Стратегія національної безпеки України в контексті досвіду світової спільноти. – К.: «Сатсанга», 2001. – С. 74–81.

² Абдуллаев В.И. Государственный суверенитет Азербайджанской Республики на новом дипломатическом пространстве: автореферат на соискание ученой степени доктора политических наук. – Б., 2004. – 35 с.

³ Алиев Т.М. Азербайджано-Украинское сотрудничество: современный этап развития: автореферат на соискание ученой степени кандидата политических наук. – Б., 2004. – 35 с.

проектов транспортировки и диверсификации углеводных ресурсов.

Важным элементом энергетического сотрудничества для развития двухсторонних отношений является реализация общих нефтяных энерготранзитных проектов, главная роль в которых отводится нефтепроводу «Одесса-Броды» с продолжением до Плоцка. Этот проект может открыть новый большой транзитный путь для импорта нефти из Каспийского бассейна в страны ЕС и будет иметь ключевое значение для обеспечения диверсификации снабжения Европы энергоносителями.

В Киеве 28 октября 2010 г. во время официального визита Президента Азербайджанской Республики в Украину, когда поставили подписи под протоколом второго заседания Совета Президентов Украины и Азербайджана, И.Г.Алиев заявил, что Азербайджан увеличит поставки более миллиона тонн азербайджанской нефти на рынки Украины и готов обсуждать новые планы по сотрудничеству, связанному с энергетической политикой, которые всегда решались в духе дружбы, конструктивизма и взаимной выгоды¹.

Согласно положениям Соглашения 2005 г. Азербайджан предоставляет Украине возможность приобрести нефть в необходимых для украинской стороны объемах на коммерческой, недискриминационной основе для загрузки нефтепровода «Одесса-Броды» с перспективой дальнейшей транспортировки ее к странам Центральной Европы. Значимость использования указанного нефтепровода в системе Евро-Азиатского нефтетранспортного коридора для снабжения каспийской нефти на европейские рынки подтверждены и Бакинской декларацией (2008).

Кроме общих энергетических и транспортных проектов важным аспектом повестки дня украинско-азербайджанских отношений является координация усилий в области региональной безопасности, в частности, в рамках ГУАМ.

Таким образом, украинско-азербайджанские отношения характеризуются стабильностью и активным развитием. Это обусловлено общими интересами относительно расширения возможностей снабжения углеводных энергоресурсов на европейский рынок.

¹ <http://www.president.gov.ua/> и <http://www.azertag.gov.az/> 28 октября, 2010.

Положительное влияние на региональное сотрудничество, безусловно, оказало бы формирование интегрированной региональной энергетической стратегии ОЧЭС.

Важной составляющей реализации стратегических интересов Украины в регионе, прежде всего, в энергетической сфере является углубление сотрудничества с **Казахстаном**.

С реализацией стратегических интересов Украины в обеспечении альтернативных источников снабжения энергоресурсов связано и дальнейшее развитие отношений Украины с **Туркменистаном** – страной, обладающей значительными запасами газа.

Вместе с тем ЕС подал политический сигнал о том, что готов присутствовать на постсоветском пространстве и не считает его зоной влияния исключительно России. Таким сигналом стала инициатива «Восточное партнерство» (ВП), призванная активизировать партнерские отношения Евросоюза с шестью его восточными соседями (Азербайджан, Беларусь, Армения, Грузия, Молдова и Украина) и между ними. Финансирование этой инициативы определено в объеме 600 млн евро на период 2009–2013 гг.

Важным общим приоритетом Украины и ЕС остается интеграция энергетического рынка Украины в европейский. Как большие импортеры энергоносителей Украина и Евросоюз заинтересованы в безопасном снабжении энергоресурсами и диверсификации их поступления.

В 2006 г. Украина получила статус наблюдателя в рамках Договора об Энергетическом Сообществе (2007), а 24 сентября 2010 г. стала полноправным членом Энергетического Сообщества¹.

Знаковым событием в ЕС стало принятие в июне 2009 г. Третьего законодательного пакета по либерализации энергетических рынков ЕС. Данный пакет включает, среди прочего, планы разделения производственных и дистрибьюторских функций больших энергетических компаний Евросоюза. По экспертным оценкам, он полностью отвечает Брюссельской декларации о модернизации украинской ГТС. Его реализация может создать ситуацию, когда «Газпром» будет продавать газ Евросоюзу на границе с Украиной, а его дальнейший транзит будет контролировать Украина в пределах процедур ЕС.

¹ [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://mpe.kmu.gov.ua>

Украина также является мощным экспортером электроэнергии в государства ЕС. Поэтому общий интерес Украины и ЕС представляет дальнейшая интеграция электросетей и создание единого рынка электроэнергии.

Украина заинтересована в максимально эффективном использовании своих транзитных возможностей и обеспечении национальной и европейской энергетической безопасности в интересах постоянного развития. Перенесение европейской энергетической границы восточнее Украины создаст стратегические преимущества для Украины в формировании новой системы общей ответственности, обеспечении прозрачности энергетических рынков, а также ограничении и нейтрализации внешних влияний.

Таким образом, соблюдение последовательного курса на европейскую интеграцию может перевести в практическую плоскость поиск ответа на вопрос о временных границах и форме интеграции Украины в Объединенную Европу.

Развивается сотрудничество в сфере энергетической безопасности между Украиной и США. В 2007 г. Украина присоединилась к инициативе США относительно Глобального партнерства в ядерной энергетике (ОМЕР), направленной на обеспечение мирного и безопасного развития ядерной энергетике. В рамках украинско-американского партнерства в сфере **ядерной энергетике** Украина осуществляет мероприятия по альтернативным поставкам ядерного топлива, а также строительство центрального хранилища отработанного ядерного топлива с трех украинских АЭС (Южноукраинской, Ровенской и Хмельницкой) при участии американской компании¹.

США остаются наибольшим иностранным донором технической помощи Украине. Реализации экономических и социальных реформ содействует сотрудничество с американским правительственным Агентством международного развития и Корпорацией «Вызов тысячелетия». Цель такого сотрудничества – укрепление энергетической безопасности на международном, региональном и национальном уровнях.

¹ *Україна в 2005–2009 рр.: стратегічні оцінки суспільно-політичного та соціально-економічного розвитку: монографія / за заг. ред. Ю. Г. Рубана. – К.: НІСД, 2009. – С. 584.*

Адаптация законодательства Украины к законодательству ЕС является, *во-первых*, международным обязательством, предусмотренным Соглашением о партнерстве и сотрудничестве между Украиной и европейскими сообществами (далее — УЕПС) от 14 июня 1994 г. Согласно ст. 51 п. 1 УЕПС Украина обязуется максимально согласовывать действующее и будущее законодательства с законодательством Сообщества в приоритетных сферах.

Во-вторых, на законодательном уровне определена приоритетной сфера сотрудничества (Закон Украины «Об общегосударственной программе адаптации законодательства Украины к законодательству Европейского Союза» от 18 марта 2004 г).

В-третьих, необходимо оказывать содействие созданию конкурентных энергетических рынков Украины, интегрированных к европейским рынкам. Создание таких рынков основывается на началах: обеспечение надежности снабжения энергоносителей; расширение конкуренции согласно принципам свободы движения товаров, услуг, капитала и рабочей силы; обеспечение охраны окружающей среды и гражданской защиты в сфере техногенной безопасности.

В-четвертых, это целесообразно осуществлять с учетом особенностей, которыми характеризовался процесс приведения в соответствие с требованиями европейского права (прежде всего директив) законодательства стран-членов ЕС. Речь идет прежде всего об учете существующих отличий в функционировании и правовом регулировании разных сегментов энергетики, а также особенностей их налогообложения, финансирование, корпоративного управления, охраны окружающей среды. Соответственно должны быть внесены изменения в действующие и разработанные новые нормативно-правовые акты.

В-пятых, нужно подчеркнуть, что адаптация энергетического законодательства и дальнейшее реформирование топливно-энергетического комплекса, прежде всего относительно либерализации энергетических рынков, являются целесообразными лишь в том случае, когда ожидаемые выгоды будут превышать возможные потери.

Одним из вариантов усовершенствования разработки и адаптации энергетического законодательства к законодательству ЕС есть централизация выполнения указанных функций, а также надлежа-

щее финансовое, кадровое и организационное обеспечение такой деятельности.

В контексте принятия Украиной Энергетической стратегии на период до 2030 г. нужно также **обратить внимание** на такие аспекты, как основы энергетической дипломатии.

Документ имеет безусловную значимость в историческом и экономическом контексте. Продолжительное время Украина не имела стратегической программы национального энергетического развития, которое отрицательно обозначалось на формировании и реализации как энергетической, так и общеэкономической политики. С принятием этого документа казалось, что страна в конце концов получила долгожданный указатель для государственного регулирования энергетического сектора в средне- и долгосрочной перспективе.

Президент Виктор Янукович в июле 2010 г. подписал принятый парламентом закон «О принципах функционирования рынка природного газа», направленный на приведение законодательства Украины в соответствие с основными положениями законодательства ЕС, которыми, в частности, регулируются отношения на газовом рынке.

Закон, в частности, предусматривает разделение функций транспортировки, распределения и снабжения природным газом, а также установление отдельно тарифов на транспортировку, снабжение и хранение газа. В нем предусмотрены равные права доступа к единой газотранспортной системе Украины (ГТС) и подземным хранилищам газа (ПХГ) для всех субъектов рынка.

Резюмируя вышеизложенное, следует отметить, что одобренную на правительственном уровне Энергетическую стратегию Украины на период до 2030 г. можно считать как абстрактным программным документом. Его соответствующая коррекция для перехода в плоскость реальности будет связана, прежде всего, с решением сформулированных проблемных вопросов содержания и реализации государственной Энергетической стратегии. Опираясь на аргументы, изложенные выше, твердо убеждены, что стратегические энергетические векторы, имеют стратегическое значение для отдельных отраслей украинской экономики, направлены на решение многих социальных проблем, радикальное экономическое обновление целых регионов. Они должны стать фундаментом для

экономических реформ. Но эффект от реализации национальных проектов — не только экономический или социальный. Это — политический прорыв. Ведь национальные энергетические проекты избавят Украину от зависимости от монопольного импорта природного газа и позволят решить ключевые вопросы национальной безопасности.

7.4. Народная (гражданская) дипломатия как адекватный ответ на вызовы глобализации

Народная дипломатия необходима для развития гражданского общества, она является включенной частью механизма развития демократии в стране.

Именно необходимость развития института народной дипломатии связывается автором с тем, что важнейшая роль в нем принадлежит неправительственным организациям, движениям, выражающим естественное стремление людей к дружбе, взаимопониманию, сотрудничеству с другими народами¹. Разумеется, никто не собирается отменять официальные институты², они нужны.

В большинстве высокоцивилизованных стран созданы и успешно действуют многочисленные неправительственные объединения на принципах и в интересах гражданского общества³. Организация Объединенных Наций тоже со своей стороны стремится интегрировать эти институты во имя передачи во все уголки мира лучших традиций гражданского общества. Например, при ООН функционирует Группа видных деятелей по вопросу отношений между ООН и гражданским обществом. Одна из ее целей — выработка предложений по усилению взаимодействия между Организацией и гражданским обществом, включая парламентариев и частный сектор.

У народной дипломатии много дел и на глобальном, и на локальном уровнях. Украина не исключение, а красноречивое

¹ *Право інтелектуальної власності: Акад. прав, наук України / М.В. Паладій, Н.М. Мироненко, В.О. Жаров [та ін.]*. — К.: Парлам. вид-во, 2006. — 431 с.

² *Климов Г.П.* Протоколы советских мудрецов / Г.П. Климов: 5-е изд. — Краснодар: «Советская Кубань»: «Пересвет», 2001. — 448 с.

³ *Сіренко В.Ф., Тимошенко В.І., Ковальчук Т.І.* Громадянське суспільство в Україні: проблеми становлення / НАН України. Ін-т держави і права ім. В.М.Корецького. — К.: Логос, 1997. — 122 с.

подтверждение сказанного. На данный момент в разных странах, в том числе и в Украины, есть граждане, которые так и поступают. Они стремятся влиять на жизненно важные сферы внешней и внутренней политики своих стран, на все, что касается вопросов самосохранения, достойного сегодняшнего дня и еще более лучшего будущего¹.

Эти неравнодушные, по большому счету мудрые люди² и составляют так называемую **народную (гражданскую) дипломатию**, которая известна еще со времен Римской империи.

Рассмотрение этого явления начнем с внешнего, межгосударственного или межнационального аспекта³.

Отметим попутно вот что. Неправительственные дипломаты работают в некотором смысле в более упрощенных, а в чем-то более трудных условиях. Конечно, им не приходится путаться в тонкостях диппротокола, в нюансах дипэтикета. Это плюс, но не абсолютный, поскольку многие вещи они должны знать не хуже мидовских работников: культурные, бытовые, религиозные обычаи, разные пристрастия и табу другой стороны. К сожалению, у народных дипломатов нет официального финансирования. Это минус. Им надо рассчитывать на свои силы или на богатых и неравнодушных к людским бедам спонсоров. У народных дипломатов нет и знаменитого дипиммунитета. Это опять же минус. Хотя, если уж говорить честно, то, по большому счету, его нет и у официальных государственных дипломатов. Да, когда все более или менее спокойно, когда все протекает по известным правилам и канонам, иммунитет работает. Но когда имеешь дело с террористами, с людьми без правил и привычных понятий о гуманности и сдержанности, у тебя нет никаких гарантий и иммунитетов.

Стоит напомнить, что бывали теракты против дипломатов – с большими жертвами. Из недавней истории можно отметить: подрывы посольств США в Кении и Танзании в 1998 г. (погибло

¹ Рыбак В.В. Записки при свете совести / В.В. Рыбак. – Д.: Донеччина, 2002. – 288 с.

² Кушнарев Е.П. Конь рыжий. Записка контрреволюционера / Е.П. Кушнарев. – Х.: 2005. – 280 с.

³ Биков О.М. Конституційно-правовий статус національних меншин в Україні / За ред. В.Ф.Погорілка. – К., 2001. – 351 с. см: Мехтиев Р.Э. Межнациональные отношения: анализ проблем и поиск решений. – Баку, 1992. – 173 с.

более 200 человек), только за последние двадцать лет прошлого века при различных обстоятельствах в западных странах был убит 21 турецкий дипломат.¹ В 2003 г. при подрыве иорданского посольства в Багдаде погибли 17 человек. К подобным актам можно отнести и американскую ракетную атаку против китайского посольства в Белграде во время вооруженного нападения США и их союзников на Югославию в 1999 г. (тогда в посольстве были убиты 3 человека и 20 ранены)².

С тех пор как закончилась «холодная война» (так во всяком случае утверждают многие государственные деятели) *народная дипломатия* прочно заняла свое место в налаживании отношений между неправительственными организациями и отдельными гражданами, между целыми странами. Популярными стали гражданские международные проекты познавательной направленности. Поиском партнеров за рубежом занимаются музыканты, врачи, журналисты, представители многих других профессий. Существуют разные фонды гуманитарных инициатив, действуют даже центры детской народной дипломатии, где дети учатся тонкостям этой профессии, умению общаться и понимать других.

Опыт мирового общественного развития, особенно в условиях глобализации, показал, что все виды сепаратизма, экстремизма и терроризма, эксплуатирующие идею права нации на самоопределение, в действительности не позволяют ни одному народу реализовать свои подлинно национальные интересы³.

У народной дипломатии много дел⁴. Самые неотложные – в зонах конфликтов. В мире таких много, некоторые были уже перечислены. Немало их и на Кавказе. Ясно, что без участия неправительственных организаций, без самих граждан большинство из этих конфликтов не разрешить, или процесс займет слишком много времени и будет иметь непредсказуемые последствия. Важно

¹ Жоржде Малевил. Армянская трагедия 1915 года / Малевил Жоржде. – Б.: Элм, 1990. – С.7.

² Алексеев И.С. Искусство дипломатии: не победить, а убедить / И.С. Алексеев. – М.: Дашков и К., 2007. – 284 с.

³ Алиев И.Г. Выступление со Дня годовщины Азербайджанской армии. – Бакинский Рабочий, 26 июня 2010 г.

⁴ Əliyev Heydər. Dünya Azərbaycanlılarının I Qurultayında çıxışı. – B., 2001.

помнить, что в таких точках каждый день и час происходят новые трагедии.

Так, армяно-азербайджанский нагорно-карабахский конфликт в 1993–1994 гг. был рассмотрен Советом безопасности ООН и были приняты четыре резолюции по освобождению Нагорно-Карабахского региона и других оккупированных территорий Азербайджана. Однако до сих пор это остается лишь на бумаге. Для урегулирования этого конфликта Азербайджан всегда выступал за конструктивные контакты и сотрудничество между армянской и азербайджанской общинами Нагорного Карабаха.

Правовые механизмы пока по этому конфликту не срабатывают, этот вопрос должен быть тщательно проработан по требованиям международного права. В частности, послы Азербайджана и Армении в России дважды посетили Нагорный Карабах, Ереван и Баку. И здесь в еще большей мере возросла актуальность именно народной дипломатии, ее действенность в поисках адекватных решений конфликтной ситуации для заинтересованных стран на основе национальных, а не навязанных из вне выборов. Это будет на благо экономики и на благо простых людей.

У народной дипломатии есть масса средств, которые существуют давно, нравятся людям, которым люди доверяют – пожалуйста, используйте их, они для добрых дел и существуют. Литература, театр, кино (все это, правда, с оговорками), футбол, хоккей, шахматы и другие виды спорта, народное творчество, наука, музыка, туризм и т. д. и т. п. – любой может продолжить список. Практически все перечисленное входит в обширнейшее понятие – культура.

Именно культура является достаточно эффективным и многофункциональным инструментом, применимым и «для зашивания региональных ран», успокоения болевых точек, соединения «разорванных частей» народов, для сведения их в конечном счете в единое целое.

Культура – это наивысшее достижение человечества. Она может объединить все народы, возбудить у них чувство глубокого уважения друг к другу, отвлечь их от разного рода национальных, шовинистических, расистских противоречий и столкновений, от разрушительных, низменных процессов, насаждаемых теми, кто привык «ловить рыбу в мутной воде».

Известно, например, что если на культуру страна сегодня тратит менее одного процента расходов бюджета, то на преодоление последствий такой экономии (на содержание тюрем, на финансирование силовых структур милиции, спецслужб и так далее) – уже почти треть бюджета. *Собственно говоря, организованная преступность, терроризм, массовые нарушения закона – это, в сущности, проявление отсутствия культуры в широком смысле.*

Сейчас одна из серьезнейших угроз миру – терроризм.

Не подвергая ни малейшему сомнению необходимость жестких силовых мер против проявлений экстремизма и терроризма, приходится констатировать: одними силовыми методами террор победить невозможно¹. Эта истина становится все более очевидной. Вторжение США в Ирак и Афганистан, и другие силовые методы не принесли мира этим регионам.

Так или иначе, любое *проявление терроризма* – это искаженное восприятие человеком духовно-нравственных ценностей и ориентиров. И, конечно, если отечество правильно воспитывает людей, то и преступников оказывается гораздо меньше. Самый эффективный метод воспитания – культура.

Повторим: с терроризмом нужно и можно бороться не только пушками. Можно и нужно достигать мира через народную дипломатию – духовность, культуру.

Наполеон Бонапарт писал², что *духовная сила относится к физической как 3:1*. Так хочется, чтобы эта формула заработала в нашей искаженной действительности, чтобы выросла наша упавшая духовная, культурная мощь. Само по себе это не произойдет. Мы должны приложить много усилий. Специалисты в области культуры утверждают, что речь должна идти о целостной программе конкретных практических действий, объединяемых понятием «антитеррористическая социально-культурная инженерия». Пришло время начать ее разработку, а затем и широкое внедрение. Речь прежде всего идет о создании современных, высокоточных средств социально-культурного влияния, способных реально воздействовать на умы и сердца людей. От мирокультур-

¹ Антипенко В. Ф. Понятия терроризму (кримінально-правове визначення) // Право України. – № 2. 1999. – С. 92–95.

² Манфред А.З. Наполеон Бонапарт / А.З. Манфред. – М.: Мысль, 1973. – 775 с.

ных деклараций мы должны переходить к социально-культурным, толерантным технологиям.

Инструменты, механизмы, технологии антитеррористической социально-культурной инженерии должны органично встраиваться в действующее антитеррористическое, антикриминальное законодательство и играть все возрастающую роль в практике борьбы с экстремизмом, терроризмом, наркоманией, преступностью.

Еще великий *Сократ говорил: «Не спеши осуждать, спеши понять»*. Общеизвестно, что воспитание терпимости, толерантности к «чужим» является одной из самых важных проблем в наступившем веке. Если это чувство не будет выработано в самых широких массах, по сути дела – у каждого жителя Земли, нашу цивилизацию, в условиях неизбежного и все нарастающего смешения народов.

Сплоченная диаспора отзывается на международные события и способна формировать объективное мнение окружающих о своей родине. Не стоит скидывать со счетов и дополнительные внешнеполитические рычаги, чья конкретная мощь в каждом отдельном случае пропорциональна весу и влиянию, которых добилась соответствующая диаспора.

Таким образом, законность, действенность и способность института народной дипломатии адекватно реагировать на сложнейшие вопросы современности зависит от множества факторов. В числе первых – не скорость «рыночно-демократических реформ», а сила и надежность базовых институтов страны – института президентства и т.д.

7.5. Дипломатия экономическая: украинские аспекты структурно-функционального подхода

Сближение взглядов и подходов, характерное для современного человечества, так или иначе проявляется в общественной практике. После краха «социалистического лагеря» рыночная экономика, политическая демократия, идейный плюрализм, открытое общество стали общезначимыми ориентирами в движении вперед. Впервые в истории абсолютное большинство людей постепенно вырабатывают единое понимание основных принципов жизнеустройства. Это ценностный фундамент глобализации.

Конец прошлого века ознаменован новым научно-техническим переворотом: интеллект, знания, технологии становятся важнейшими экономическими активами. В передовых странах, входящих в Организацию экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), свыше половины валового внутреннего продукта создается в интеллектуально емком производстве.

Его формирование начинается с динамичных изменений в различных видах экономической деятельности. Активность в этой области настолько превосходит все остальное, что нередко глобализация отождествляется со становлением **глобальной экономики**. Это не так: хозяйственная деятельность задает импульс развитию, но не исчерпывает его.

С конца 1980-х – начала 1990-х гг. в деятельности дипломатической службы многих стран мира, в том числе Украины появилось новое направление, получившее название «дипломатия экономическая»¹. Эти годы совпали с началом непростого процесса отказа от советской модели ведения хозяйства и перехода украинской экономики на рыночные рельсы. Система государственной монополии в сфере внешней торговли, которую на практике осуществляло Министерство внешней торговли Союза ССР, начала рушиться. Роль и значение Министерства внешней торговли стремительно падали, руководство страны взяло курс на его фактическую ликвидацию. Параллельно усилились попытки создать новую структуру МИД, возложив на него не только политические и дипломатические функции, но и задачи по продвижению внешнеторговых интересов страны, оказанию содействия участникам внешнеэкономической деятельности, развитию торгово-экономического сотрудничества с иностранными государствами в целом. Правительство решило сократить количество, а также снизить роль торговых представительств за рубежом под предлогом того, что в результате перевода экономики страны на частнокапиталистические рельсы отдельные компании и фирмы должны самостоятельно заключать внешнеэкономические контракты и решать весь спектр возникающих в связи с этим вопросов.

¹ *Українська дипломатична енциклопедія: у 2-х т. – К.: Знання України, 2004. – Т.1. – С.373-374, см: Каррон де ла Каррьер Г. Экономическая дипломатия. Дипломат и рынок: пер. с фр. – М., 2003.*

Там, где торговые представительства были сохранены, их роль сузилась до изучения рынков и конъюнктуры, отслеживания общих тенденций в национальной экономике страны пребывания, на региональных и мировых рынках, а также подготовки анализа ситуации в тех или иных отраслях экономики страны пребывания. Практической коммерческой деятельностью, ведением торговых переговоров, проработкой и заключением конкретных торговых контрактов они заниматься перестали.

В конце XX – начале XXI веков, наряду с такими традиционными игроками на мировом рынке, как США, Европейский Союз и Япония, появился ряд новых центров активной экономической жизни. Среди них следует отметить, прежде всего, Китай, Индию, Бразилию, Мексику, ЮАР, государства АСЕАН. Настойчивая внешняя экспансия этих новых индустриальных государств на фоне проблем, переживаемых США, Европейским Союзом и Японией, вела к созданию в мировой экономике более конкурентной среды.

Одновременно с этим на мировой арене заявил о себе новый активный участник – набирающая экономическую силу Украина, что встретило заметное сопротивление со стороны многих ее конкурентов. Процесс интеграции Украины в мирохозяйственные связи на условиях, отвечающих национальным интересам страны, столкнулся с противодействием тех государств, которые увидели в Украине потенциального соперника и стали предпринимать попытки ограничить или даже нивелировать конкурентные преимущества страны. В частности, это проявилось в искусственных ограничениях доступа украинских товаров на рынки ряда развитых стран, сохранении дискриминационных ограничений времен «холодной войны» типа поправки Джексона-Вэника¹ и особенно при обсуждении и решении всего комплекса вопросов, связанных с присоединением Украины к ВТО.

Значительная часть работы по защите и продвижению украинских внешнеэкономических интересов за рубежом легла в этих условиях на плечи украинской дипломатической службы, которая с

¹ Данная поправка к Закону о торговле США, принятая в 1974 г., предусматривает для стран, в которых нарушаются права на эмиграцию, серьезные ограничения на торговлю с США.

конца 1990-х годов активно включилась в решение задач, стоявших перед экономикой Украины. Это новое для МИД Украины направление работы и было названо «экономической дипломатией». Главными ее приоритетами являются оказание содействия развитию национальной экономики Украины, создание благоприятных внешних условий для ее полноценного и равноправного включения в систему мирохозяйственных связей, защита и всемерная поддержка интересов украинских производителей и украинского бизнеса, их усилий по выходу на зарубежные рынки, приобретению зарубежных активов.

Наряду с этим, экономическая дипломатия Украины направлена на сведение к минимуму рисков в ходе дальнейшей интеграции нашей страны в мировую экономику, на обеспечение экономической безопасности Украины. Экономическая дипломатия¹ борется за формирование справедливой международной торговой системы, полноправное участие Украины в международных экономических организациях, диверсификацию украинского присутствия на мировых рынках путем широкого развития ее внешнеэкономических связей и обеспечения доступа на иностранные рынки, расширение номенклатуры украинского экспорта, осуществление эффективных инвестиций за рубежом. Одновременно украинской дипломатии приходится предпринимать меры по противодействию торгово-политическим шагам иностранных государств, нарушающим законные права и экономические интересы Украины и украинских предприятий, по противостоянию попыткам дискриминировать отечественных производителей, экспортеров и инвесторов на зарубежных рынках. Украинская дипломатия максимально содействует привлечению иностранных инвестиций, передовых технологий и ноу-хау в приоритетные сферы украинской экономики, наращиванию потенциала топливно-энергетического комплекса Украины, развитию энергетического диалога со странами – потребителями топливно-энергетических ресурсов и другими ведущими производителями и экспортерами углеводородного сырья. При участии украинской дипломатии осуществляется взаимодействие нашей страны с ключевыми меж-

¹ Щетинин В. Д. Экономическая дипломатия / В. Д. Щетинин. – М., 2001.

дународными финансовыми организациями, такими как Всемирный банк, Международный валютный фонд.

Все более заметным и важным направлением внешнеполитической и внешнеэкономической работы МИД Украины становится содействие украинскому бизнесу за рубежом. Углубление взаимодействия с отечественными предпринимателями в интересах обеспечения экономической безопасности нашей страны и продвижения украинских экономических интересов за рубежом стало одним из важнейших направлений украинской дипломатии. Практическая работа в этой области осуществляется как через поддержку тех или иных конкретных проектов, так и путем улучшения общего международного, в том числе политического, климата для деловой и инвестиционной активности украинских компаний, обеспечения политической и дипломатической поддержки¹ украинских компаний.

Очевидно, что сейчас на мировом рынке идет процесс обострения борьбы за природные, технологические, информационные, интеллектуальные и иные ресурсы. С учетом этого внешнеэкономическая проблематика становится все в большей мере приоритетным направлением деятельности дипломатического корпуса Украины, всей системы украинских загранпредставительств. Практически ни одна по-настоящему крупная сделка, заключаемая украинскими компаниями за рубежом, не может рассчитывать на успех, если она была совершена без предварительного проведения серьезной политической подготовки и массированного политико-дипломатического лоббирования на всех стадиях проекта.

Эти инвестиции представляют собой позитивный фактор для развития украинской экономики, так как позволяют получать доступ к новым рынкам сбыта, а также передовым технологиям, помогают снижать издержки производства, расширять сырьевую базу, содействуют преодолению тарифных и нетарифных ограничений, получению дополнительных конкурентных преимуществ. Практически любой из крупных инвестиционных проектов украинских компаний за рубежом требует так называемого дипломатического сопровождения, направленного на создание бла-

¹ *Ивченко О. Г.* Дипломатія як чинник економічного розвитку держави // *Наук.віс. ДА України.* – К., 1998. – Вип. 1. – С. 118–121.

гоприятного отношения властей иностранных государств и местного бизнес-сообщества к усилиям украинских компаний, выходящих на внешние рынки. МИД Украины, его дипломатические и консульские представительства, в том числе торговые представительства в других странах тщательно отслеживают любые случаи ущемления законных интересов украинских компаний за рубежом. В рамках экономической дипломатии они ведут политические переговоры по вопросам торгово-экономического и инвестиционного сотрудничества с высшим руководством иностранных государств, лоббируют интересы украинских компаний, оказывают им всяческое содействие, в том числе консультационное, в решении практических вопросов выхода на зарубежные рынки.

Именно этим было продиктовано стремление нашей страны присоединиться к ВТО и принимать участие в выработке правил, регулирующих международную торговлю. В условиях незавершенности украинских реформ и продолжающейся реструктуризации нашей экономики украинская дипломатия на переговорах о вступлении в ВТО отстаивала необходимость сохранения экономически обоснованной защиты отдельных ключевых отраслей экономики Украины.

Во внешнеэкономической сфере перед дипломатической службой стоит задача оказания содействия прорыву украинских высокотехнологичных товаров и услуг на мировой рынок. В первую очередь это касается таких отраслей, как авиация, космос, атомная энергетика, авиастроение, производство вооружений, где Украина занимает серьезные позиции. Не менее важны усилия по сохранению украинских позиций на газовом рынке Европы, особенно в плане обеспечения доступа зарубежных инвестиций в газотранспортную инфраструктуру государства. Актуальна и задача содействия налаживанию производственной кооперации с зарубежными партнерами в таких отраслях, как машиностроение, включая автомобилестроение и производство оборудования, химия, переработка продукции сельского хозяйства, пищевая и легкая промышленность и др., т. е. в тех отраслях, где назрела необходимость повышения конкурентоспособности украинской продукции. Не менее сложная задача, стоящая перед экономической дипломатией, – это всемерная поддержка украинского экспорта. Она требует дипломатических усилий по

выявлению и устранению искусственных барьеров на внешних рынках, препятствующих продвижению украинских товаров, услуг и капиталов, таких как антидемпинговые процедуры, системы сертификации и лицензирования, введение административных ограничений и т. п.

Без активной поддержки со стороны дипломатической службы трудно рассчитывать на закрепление и расширение украинских позиций на традиционных зарубежных рынках и освоение новых.

В настоящее время безусловным приоритетом экономической дипломатии являются интеграционные процессы, происходящие на пространстве СНГ.

Добиваясь указанных выше целей и выполняя закрепленную за ним роль координатора международной и внешнеэкономической деятельности, МИД Украины, его загранучреждения обеспечивают дипломатическое сопровождение наиболее крупных украинских проектов за рубежом, оказывают информационную, консульскую и политическую поддержку отечественному бизнесу.

Вопрос о необходимости экономизации внешней политики, конечно, не нов. В современных условиях, по крайней мере, за последние сто лет, наиболее активно инструменты экономической дипломатии используют Соединенные Штаты. И, конечно, Б. Клинтон (о нем его министр торговли М. Кантор сказал, что это был первый президент, который на самом деле сделал торговлю мостом между внешней и внутренней политикой) был большим энтузиастом экономической дипломатии.

Можно вспомнить и о так называемой долларовой дипломатии¹ президента США начала прошлого века У. Тафта или хорошо известную внешнеполитическую активность в области экономики времен президентства Ф. Рузвельта. Впрочем, это характерно не только для США.

Для нас важны акценты, которые в связи с этим расставляются в Европейском Союзе и в Украине. Обращает на себя внимание то, что МИД Украины не просто провозглашает лозунг поддержки украинского бизнеса за границей, но и имеет свой перечень упущенных возможностей и сорванных контрактов или тендеров.

¹ *Українська дипломатична енциклопедія: у 2-х т. – К.: Знання України, 2004. – Т.1. – С. 373.*

То есть в текущем режиме осуществляется мониторинг результатов и коррекция усилий.

В первую очередь, необходимо иметь действительно «экономически ориентированную» политику. Можно сказать, политику, настоящую на экономике. Экономические законы по своему характеру объективны и стабильны, в отличие от субъективных и переменчивых чисто политических раскладов. Именно поэтому наличие экономической составляющей всегда добавляет в политику стабильность и предсказуемость. Практика подтверждает, что, чем более, экономически концентрирована внешняя политика, тем она крепче.

Второй важный момент относится к процессу евроинтеграции. Так сказать, приоритету номер один. И здесь необходимо четко представлять себе не только чем ЕС, интересен, но и чем мы можем заинтересовать европейцев. Нашей дешевой рабочей силой и обширным рынком? Но они и без того имеют все это без лишних хлопот. Очевидно, что, становясь членом международного элитарного клуба (каковым, по сути, и является Европейский Союз), мы должны принести с собой нечто ценное. В первую очередь, это, конечно, должна быть сама Украина – политически стабильная, экономически развитая, культурно самобытная, криминально безопасная...»¹, – отмечает профессор Александр Шаров.

Логика здесь проста: когда на фронте усложняется ситуация, первым делом укрепляют разведку. А министр внешней торговли Бельгии П. Шевалье в 1999 г. на дипломатической конференции в Брюсселе так и заявил: «Не забывайте, торговля – это война». Можно добавить: а экономические дипломаты – передовой отряд в этой войне. И цели для экономической дипломатии ставятся достаточно высокие.

Украинская дипломатия вообще, и экономическая в особенности, должны: а) привлечь достаточно квалифицированные кадры, в первую очередь, молодые; б) добиться высокой мобильности своих сотрудников за рубежом, умеющих видеть реальную жизнь страны пребывания; в) обеспечить установление доверительных, неформальных контактов, которые требуют и неформальных форм общения; г) получить широкий доступ к источникам чужой инфор-

¹ Шаров А. Это – экономика, господа хорошие // Зеркало Недели. – № 22, 2010.

мации (хотя бы платным специализированным веб-сайтам) и обеспечить надлежащий уровень распространения своей (в том числе с помощью средств массовой информации стран пребывания); д) использовать современные средства оргтехники и коммуникации и т.д. и т.п. А ведь это все и есть составляющие экономической конкуренции за рубежом.

Подобное расширение проблематики и сфер деятельности, становящихся предметом международного сотрудничества, требует от МИД Украины соответствующего приспособления форм и методов дипломатической работы, прежде всего, как неоднократно заявлял министр иностранных дел К. Грищенко, повышения их интеллектуальных компонентов¹.

Изменение характера международных **экономических связей**, необходимость максимального использования мировых достижений научно-технического прогресса влекут за собой преобразование роли МИД Украины в данных сферах. Наряду с традиционными межправительственными, здесь сложились и активно развиваются сейчас межгосударственные и межведомственные отношения, взаимодействие под эгидой специализированных учреждений ООН и иных международных организаций.

Надо понимать, что возможность, упущенная экономическими дипломатами, немедленно используется представителями стран, которые могут предоставить аналогичную продукцию или услуги: самолеты, ракеты, металлопродукцию, зерно, строительные работы, нанотехнологии. В мире на содержание одного экономического дипломата тратят в среднем 250 тыс. дол. в год. У нас же на содержание одного сотрудника торгово-экономических миссий, по данным Счетной палаты, уходит порядка 100 тыс. То есть мы даем минимум, а на то, что надо для эффективной работы, уже как бы и не хватает. В результате, экономя пару миллионов, мы теряем миллиарды. Что и отражается в дефиците нашего торгового баланса.

¹ *Грищенко К.И.* За пределами шахматной доски: прагматичная повестка дня украинской внешней политики // Зеркало недели. – № 27 (807) 17 июля – 6 августа 2010.

Так что наведение порядка в вопросах работы дипломатов не просто разгрузит их для выполнения действительно важных заданий, для которых информация собирается тщательно и долго, не один раз обсуждается и анализируется. Это позволило бы решить и ряд текущих проблем. Во-первых, разгрузить нашу дипломатию от работы, которая даже не то что может быть просто заказана какому-нибудь агентству, а порой даже остается невостребованной. Во-вторых, следует учитывать, что бесплатная дипломатическая поддержка (во всяком случае, свыше определенного минимального общедоступного уровня, как, например, информация, размещаемая на веб-сайте) означает просто проявление несправедливой привилегии, которую одна отечественная компания получает по сравнению с другими, а они ведь тоже могли бы просто переложить функции своих маркетинговых подразделений на МИД. В-третьих, следует понимать, что эксклюзивные дипуслуги не только дают необоснованные преимущества перед теми же отечественными конкурентами, но и открывают путь к коррупции. А прозрачный и платный, равнодоступный механизм таких услуг все ставит на свои места.

Необходимо создание дееспособных экономических служб в зарубежных дипучреждениях и реальная координация международной деятельности всех органов государственной власти. Хочется обратить внимание на то, что не всегда экономические дипломаты собираются под крышей национального посольства. Более эффективной была бы работа такой команды из разных ведомств в рамках единой службы экономического советника. Это относится и к системе торгового представительства.

Возможно, торговые представительства нужны как отдельные структуры в странах – основных торговых партнерах. Но в принципе, во всем мире для этого и существуют торговые палаты и деловые ассоциации, которые работают, в том числе за рубежом, на благо своих членов. Экономические миссии должны быть именно миссиями: посылаться на определенный срок в отдельные страны для выполнения специальных заданий – возможно, просто налаживать связи (если страна все еще труднодоступна для наших бизнесменов); возможно, решать сложные юридическо-договорные проблемы или способствовать продвижению какого-нибудь международного мегапроекта.

В области внешних сношений (в данном случае, внешнеэкономических) все органы власти (а, как говорилось ранее, желательно и крупный бизнес) должны иметь общую стратегию. Ясную, понятную и приемлемую для всех сторон. То есть координация должна быть упредительной, а не тормозящей.

Другая сфера координации – сотрудничество с дипломатическими представительствами наших стратегических партнеров за рубежом. Вот, например, пропаганду программы «ЕВРО-2012» среди потенциальных инвесторов, с нашей точки зрения, следовало бы вести совместно с польскими коллегами.

И третий момент, где нужна координация и совместные усилия, это работа с украинскими общинами за рубежом. Во многих случаях они качественно уже давно переросли уровень простого сообщества «заробитчан» и потенциально представляют мощную экономическую силу. Вот тут, действительно, не мешало бы детально изучить опыт других стран (прежде всего, наверное, Китая) в работе со своими соотечественниками за рубежом: как в помощи им, так и в использовании их влияния. «Заробитчане» – не просто наши братья и сестры, покинувшие отчий дом. Это тоже экономические дипломаты.

Сложилось мнение, что в плане экономизации внешней политики делается очень много, исходя из того уровня государственного внимания, которое не на словах, а на деле уделяется экономической дипломатии. И в то же время – очень мало, исходя из реальных возможностей и потребностей.

Основные задачи и приоритеты политики Украины на азиатском направлении были сформулированы в первое десятилетие независимости Украины. Главным акцентом отношений с азиатскими государствами стало расширение присутствия Украины на рынках товаров и услуг и развитие экономического сотрудничества. Украина также задекларировала ряд позиций относительно политического развития региона. Так, Украина поддержала позиции Японии и Индии относительно реформирования ООН и расширения состава постоянных членов Совета Безопасности, оказывала содействие действиям антитеррористической коалиции в Афганистане и операции НАТО в этой стране, а также проявила конструктивную позицию относительно нераспространения ядерного оружия в Азии.

Экономическая сфера остается одним из главных направлений сотрудничества Украины и США. Был устранен ряд препятствий на пути дальнейшего развития двустороннего торгово-экономического сотрудничества, а именно: восстановлено в полном объеме действие торговых льгот относительно украинского экспорта, которые были приостановлены в 2001 г. из-за «бума» интеллектуального пиратства в Украине; признан рыночный статус украинской экономики; упразднено действие против Украины поправки Джексона-Веника. Наконец, экономическому сотрудничеству Украины со странами мирового сообщества содействовало вступление Украины в ВТО.

На формирование новой региональной системы безопасности влияет интенсификация украинско-турецкого сотрудничества. Как отмечено, «уже сейчас Украина и Турция становятся все более важными факторами стабильности и безопасности на большом пространстве от Дуная до Евфрата».

Китай и Индия являются положительными, но не единственными примерами быстрых темпов модернизации и экономического роста. В последние годы Украине удалось обеспечить поступательную тенденцию в развитии отношений с государствами Восточной и Южной Азии, в результате чего существенно увеличился товарооборот с ведущими государствами региона, возросли объемы украинского экспорта к Азии, реализован ряд проектов экономического сотрудничества, а также улучшилось развитие партнерских отношений с КНР, Японией, Южной Кореей и Индией.

Усилилось внимание к китайскому направлению во внешней политике Украины в Восточной Азии. В последние годы двусторонние контакты преимущественно происходили на уровне государственных комиссий и бизнеса. Украина сохранила позиции значительного торгового партнера Китая и занимает третью позицию в его торговле на территориях СНГ. Результатом официального визита Президента Украины Виктора Януковича в КНР 1-5 сентября 2010 г. стало подписание ряда важных документов. Достигнуты также договоренности о привлечении в Украину китайских инвестиций на сумму около 4 млрд долларов. Однако до сих пор не заключен Договор о принципах взаимоотношений и стратегическое сотрудничество между Украиной и КНР в XXI ст.

Значительное развитие приобрели украинско-японские отношения. Украинская сторона задекларировала основную задачу двусторонних отношений – привлечение японских инвестиций к украинским научным областям, а именно: космической, исследованиям мирного атома, авиа- и судостроения. В политической сфере, было подписано «Общее заявление относительно нового партнерства в XXI столетии между Украиной и Японией».

Отношения Украины с южноазиатскими государствами развивались в рамках приоритетности расширения Украиной своего присутствия на рынках региона путем увеличения объемов экспорта. Вместе с тем с развитием экономического сотрудничества редуцировалась политическая составляющая отношений с государствами региона. При этом контакты представителей Украины и стран Южной Азии в пределах международных организаций и форумов имели довольно интенсивный характер.

Успешной реализации проектов экономического сотрудничества препятствовала нестабильность ситуации в Пакистане, связанная с внутривнутриполитической борьбой и боевыми действиями против религиозных экстремистов.

Отношения Украины с Афганистаном развивались в контексте стараний Украины принять участие в восстановлении экономики этой страны и эволюции позиции Украины относительно участия в действиях сил НАТО в Афганистане. Был издан Указ Президента Украины «О направлении миротворческого персонала Украины для участия в операции Международных сил содействия безопасности в Исламской Республике Афганистан», согласно которому в состав литовской группы было направлено 10 украинских военнослужащих медицинской службы. Решение о гуманитарном участии в операции позволило избежать отрицательной общественной оценки, а также укрепило потенциал отношений с Афганистаном и НАТО. Вместе с тем более сложными задачами для нашего государства являются переориентация полусырьевого характера торговли со странами Восточной Азии и увеличение доли высокотехнологической и машиностроительной продукции в экспорте.

Украинская дипломатическая служба координирует действия украинских министерств, государственных ведомств и деловых кругов в целях повышения эффективности внешнеэкономической деятельности Украины в целом.

Часть III

КОНСУЛЬСКОЕ ПРАВО

Глава 8. КОНСУЛЬСКИЕ УЧРЕЖДЕНИЯ ГОСУДАРСТВ: ИХ КЛАССИФИКАЦИЯ И ПОРЯДОК ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ В МЕЖДУНАРОДНОМ ПРАВЕ

8.1. История становления и развития института консульства. Понятие консульского права и источники его кодификации

Международные отношения характеризуются широким спектром политических, экономических, военных, дипломатических, идеологических, правовых, культурных, научно-технических и иных связей и отношений. Однако, можно сказать, что все они так или иначе сводятся к двум основным видам: политическим, с одной стороны, экономическим и культурным – с другой.

Принимая такое деление, имеющее, конечно, условный характер, можно считать, что и обслуживающие эти сферы органы внешних сношений государств за рубежом также подразделяются на два основных вида – дипломатические и консульские представительства. Дипломатические представительства (посольства и миссии) связаны, прежде всего, с политическими аспектами межгосударственных отношений, тогда как для поддержания и развития экономических и культурных связей государства создают за рубежом особые постоянные органы внешних сношений – консульства.

История развития института консульства¹ значительно более длительна и разнообразна, чем история постоянных дипломатических представительств. Она берет начало от нескольких источников: дипломатии, политики, юриспруденции и морского дела.

Первые консульства развивались как инструмент, необходимый для международной торговли. Как известно, в древние времена

¹ *Дипломатический словарь*: в 3-х томах. – М.: Наука, – 1986. – П т. – С. 79.

чужестранцы не только не владели соответствующими правами¹ или защитой, но и рассматривались как потенциальные враги. А потому любые сношения с чужестранцами жестоко преследовались законами государства. Все это, в значительной мере, усложняло сношения между государствами. Кроме того, развитие экономичес-ких, культурных, торговых и других сношений обуславливало необходимость поиска соответствующих средств и методов, которые бы обеспечивали возможность поддержки этих сношений между государствами. Конечным итогом такого поиска стало зарождение института консульства.

Термин «консул»² происходит от лат. *consulare*, что означает «совещаться», а «консульство» – от *consulates*.

Исторически корни института консульства³ берут свое начало в городах-полисах Греции и Рима. Греки обязывались оберегать неприкосновенность жизни и собственность тех чужестранцев, которые просили их заступничества. В отличие от других государств, именно в Греции частное гостеприимство получает статус публичного института – обычая, который охраняется государственной властью. Этот институт возник как потребность гарантировать занимавшемуся торговлей чужестранцу помощь и охрану, поскольку без минимальной гарантии личной безопасности купцов и сохранение привезенного товара не могла развиваться торговля. Чужестранцы начали обращаться за заступничеством к знатым гражданам города – *проксенам*. Проксены, соответственно, брали на себя добровольные обязанности беспокоиться о местопребывании приезжих, а в случае необходимости выступали с ходатайством за них перед народным собранием. Таким образом, институт проксенов по сфере применения был приближен к сегодняшнему почетному консулу. Именно поэтому проксеном назначали лицо, пользовавшееся значительным влиянием и авторитетом в своей стране. В свое время проксенами были философ Демосфен, историк Фукидид и т.д.

¹ Смирнов Ю.М. Консульское право: практика применения: курс лекций / Ю. М. Смирнов. – М.: Издательство «НИМИ», 2001.

² Чекленко Л.Д. Дипломатія. Україна в системі міжнародних відносин. Словник-довідник: навч. посіб. – К.: МАУП, 2007. – С. 75.

³ *Всеобщая история дипломатии.* – М.: Эксмо, 2009. – 672 с.

На практике институт проксенов оказывал содействие значительному развитию торговли, политических, культурных связей между городами-государствами. Нередко проксена назначали послом в государстве, которое он раньше представлял. Назначение на должность проксена предусматривало предоставление ему соответствующих привилегий и иммунитетов. Исторические источники удостоверяют, что не менее 78 греческих городов-государств или конфедераций признавали институт проксена.

В Риме также был известный принцип публичной гостеприимности касательно чужестранцев, а также институт лиц, осуществлявших *патронат над чужестранцами*, приближенных по статусу к греческому проксену. После того, как римляне захватили бассейн Средиземного моря, они, прежде всего, ликвидировали институт проксенов и заменили его на патронат.

Оставшись без каких-либо прав, чужестранцы сначала избирали заступников по собственному усмотрению, а позже это право перешло к римским властям – Сенату. Это привело к тому, что чужестранцы вынуждены были избирать покровителя (патрона) лишь среди лиц, определенных Сенатом. Как и в Греции, патронами в Риме становились представители патрицианских родов. Кроме этого, в Риме возник институт *претора*, который рассматривал споры на основе права народов, где одна или обе стороны были чужестранцами. Его назначала верховная власть республики среди сенаторов, всадников и других вельможных людей. Таким образом, бурное развитие торговых отношений обусловило появление и в Риме специального института покровительства, которое осуществляли государственные чиновники – *преторы*.

Торговые суды образовывались, главным образом, в торговых городах. В VIII ст. они появились в Китае, в IX ст. – в городах южной Франции, в XIII ст. – в Испании, а в XIV-XV ст. – в портовых городах Северной Европы. Морские консулы и торговые суды в Италии располагались в Генуе, Пизе, Модене и Риме. В южных городах Франции консулы выполняли не только судебные, но и полицейские обязанности. В Испании торговые суды были в Барселоне (с 1288 г.), Валенсии (с 1283 г.) и других городах.

Крестовые походы дали значительный толчок сближению христианских и мусульманских народов и обусловили интенсивное развитие торговых отношений с Востоком. Под охраной христианских властей представители купечества устраивали там колонии (*фактории*), руководствовавшиеся в своей деятельности законодательством родного государства и его органов. Эти колонии возглавляли консулы.

В XII–XIII ст. колонии возникли в Акре, Антиохии, Триполи, Бейруте и на Кипре. Европейских консулов избирали сами купцы или их назначала метрополия. Консулы были обязаны беспокоиться о торговле и мореходстве соотечественников, предохранять их интересы. Их юрисдикция распространялась не только на торговые и гражданские дела, но и на некоторые криминальные. В руках консулов сосредотачивалась вся гражданская и, особенно, торговая юрисдикция в делах своих соотечественников.

Развитие международной торговли на Западе обусловила потребность формирования соответствующих правовых норм. С этой целью с Востока в Европу были перенесены институты консулов, призваны защищать права чужеземных купцов и оказывать содействие развитию торговли. Постепенно в западных странах создаются консульские учреждения.

Консулы французских, итальянских и немецких городов находились в портах Атлантики, Балтийского, Северного и Средиземного морей. В частности, консульства были в Тунисе, Александрии, на Кипре и в Дамаске.

С XV ст. первые английские консулы были в Нидерландах, Швеции, Норвегии и Дании. В 1485 г. король Ричард III основал английское консульство в Пизе и лично назначил туда консула. Именно с этих пор право назначать английских консулов принадлежит исключительно монарху.

В этот период формируется практика деления консулов на генеральных консулов, консулов и вице-консулов. Генеральных консулов и консулов назначали муниципальные органы, а вице-консулов – генеральные консулы и консулы. В Европе первое генеральное консульство было основано в 1267 г., в дальнейшем наблюдается стремительный рост темпов основания консульских учреждений.

Таким образом, в XI-XVI ст.ст. почти все страны Европы имели своих консулов в иностранных государствах.

В XV ст. на Востоке окончательно утвердила власть Турции, и это обстоятельство заставило европейские государства заключить соглашения с ней относительно сохранения за их консулами тех прав, которыми они пользовались в восточных странах со времен Средневековья. Одним из первых христианских государств, которое быстрее всех вступило в сношения с турками, была Франция. Последняя добилась того, что в 1528 и 1535 гг. особой капитуляцией была признана юрисдикция французских консулов на турецкой территории и в этом плане подтвердились «все старинные обычаи». Благодаря сближению с Турцией Франция получила исключительное право на то, чтобы все сношения других европейских государств с турками происходили не иначе, как через ее посредничество. Другие же европейские государства стремились освободиться от такой унижительной зависимости от Франции. Уже в 1580 г. Англия заключила первую капитуляцию с Турцией, закреплявшую за английскими сподвижниками на оттоманской территории все права, которыми пользовались французы.

Другие европейские государства также заключили с султанами самостоятельные капитуляции. В частности, Австрия, согласно договору 1718 г., добилась в пользу своих консулов определенных судебных и политических прав относительно своих подданных в Турции. Пруссия такой договор заключила в 1761 г. По этим договорам консулы государств в Турции имели право на осуществление гражданской и криминальной юрисдикции над своими соотечественниками.

В XVIII ст. начинает формироваться соответствующая правовая база по вопросам консульской службы. Национальное законодательство в этой сфере не было однообразным, что было обусловлено разными культурными, политическими, правовыми и другими традициями.

Принимая во внимание то, что в этот период еще не существовало постоянных дипломатических сношений, консульства были фактически единственными постоянными органами внешних сношений и пользовались всеми правами и преимуществами, которыми спустя некоторое время начали пользоваться лишь дипломатические представители. Консулам, которых назначало определенное

государство, выдавали специальный документ, подтверждавший их право совершать соответствующие юридически значимые действия¹. Кроме этого, требовалось согласие страны пребывания, которое выражалось особым документом (позднее этот документ получил название «экзекватура»).

В период абсолютизма институт консульства подвергся некоторым изменениям. Выделились две основные группы консулов. К первой принадлежали консулы, выдвинутые аккредитуемым государством, которых назначали для выполнения соответствующих функций без государственного вознаграждения (оплаты) за это. Первым государством, осуществившим подобную акцию, была Англия.

Вторую группу составляли почетные консулы. Они могли быть выдвинуты разными государствами, расположенными на территории определенного государства, но при этом должны были постоянно проживать на этой территории. Почетные консулы также не получали постоянных доходов от государства, которое они представляли. Отрицательное влияние на дальнейшее развитие института консульства имел Вестфальский мирный договор 1648 г., согласно которому консульства лишались права выполнять дипломатические функции и выступать единичными органами аккредитуемого государства. Поскольку политические интересы государств стали представлять дипломатические агенты, консулам остались функции защиты торговых и частных интересов подданных своих государств.

Возрождение института консульства было связано, прежде всего, с промышленной революцией XVIII – XIX ст. Бурное развитие средств связи, морской торговли, эмиграции, распад колониальных империй обусловил необходимость обращения к институту консульства. В торговых и консульских соглашениях закреплялись функции, привилегии и иммунитеты консулов. Первым таким соглашением была франко-испанская конвенция Пардо от 13 марта 1769 г. Наибольшие морские и торговые государства стали вводить уставы, в которых определялись функции их консулов за границей (Французские ордонансы 1781 и

¹ Смирнов Ю.М. Консульское право: практика применения / Ю.М. Смирнов. – М., 2001.

1833 г., Голландское консульское регулирование 1786 г., Акты о консульской службе Соединенных Штатов 1792 и 1856 гг.).

Особое влияние на дальнейшее развитие института консульства имела Великая французская революция (1789–1794). Изменился концептуальный подход к таким его основным положениям, как суверенитет, правосубъектность и подданство.

Значительным шагом на пути развития отдельных институтов международного права были положения Венского конгресса (1814–1815). В частности, Венский регламент представлял собой частичную кодификацию дипломатического права. А потому это не могло не затронуть институт консульства, испытывавший вследствие этого определенные деформации.

Образование новых независимых государств, развитие промышленности, появление новых видов транспорта, расширение мирового рынка, быстрое развитие продуктивных сил свидетельствовали, что дипломатические представительства не в силах обеспечить растущие экономические интересы государств. Выходом из этого положения стало обращение к испытанной в течение многих столетий практике консульского института.

Под влиянием Венского конгресса в государствах Европы и других регионах стали принимать правовые акты, закреплявшие организационные основы консульской службы и определявшие правовое положение консулов, характер их деятельности, права и привилегии. Между государствами заключаются двусторонние консульские соглашения. Одновременно происходит процесс формирования системы консульских рангов: генеральный консул, консул, вице-консул, консульский агент. Консульства почти полностью перешли под контроль ведомств иностранных дел.

Стремительный рост численности консульских представительств и их персонала обусловил необходимость проведения реформы консульской службы. Такие реформы состоялись в России (1820)¹, Англии (1825), Франции (1883) и в других странах. Во время проведения реформы государства преимущественно принимали Консульские уставы. Развитие консульских отношений сопровождалось принятием значительного количества соглашений по консульским вопросам, которых на начало прошлого века было

¹ *Лапин Г.Э. Консульская служба / Г.Э. Лапин. – М., 2005. – С. 10.*

уже 150. Фактически, начиная с этого периода, консульское право становится конвенционным правом.

Значительный интерес представляет вопрос, связанный с развитием консульской службы Украинского государства, которое с 1918 по 1923 гг. выступало на международной арене как независимое и суверенное. В этот период оно прилагало все усилия для установления и развития взаимоотношений с заинтересованными государствами путем заключения международных договоров.

Начиная с января 1918 г., Украинская Народная Республика в рамках межгосударственных сношений с другими государствами начала комплектование служебных лиц, которые, кроме дипломатических, могли бы выполнять и консульские функции¹. Как известно, после революции 1917 г. за границей осталось значительное количество граждан Российской империи, имевших украинское происхождение. Соответственно основной задачей украинских консульских учреждений была защита интересов граждан Украины, независимо от их национального происхождения и религиозной принадлежности. Согласно Закону об украинском гражданстве 1918 г., гражданином становился тот, кто принял присягу на верность Украинскому государству в помещении консульского представительства. Причем подавать заявления о принятии гражданства Украины имели право лишь лица, прожившие не менее трех лет на территории Украинского государства, деятельность которых была тесно связана с интересами Украины².

После принятия закона о гражданстве много лиц украинского происхождения, проживавших за пределами Украины, обратились к консульским учреждениям с просьбой о предоставлении им украинского гражданства и выдаче паспортов. Большинство тех, чьи просьбы были удовлетворены, возвратились в Украину.

После разрыва Россией в ноябре 1918 г. Брестского мирного договора прекратились также консульские сношения между Украиной и Россией. Защита интересов граждан Украины, которые осуществляли украинские консульства в России, была передана

¹ Репецький В.М. Дипломатичне і консульське право: підручник / В.М. Репецький – К.: Знання, 2006. – 372 с.

² Гуменюк Б. І. Основи дипломатичної і консульської служби: навч. посіб. / Б. І. Гуменюк. – К.: Либідь, 2004. – 248 с.

представительству Дании. На протяжении 1918-1920 гг. из России и Западной Европы в Украину возвратилось много представителей торгового бизнеса, которые воспользовались украинскими паспортами.

Следует заметить, что украинские паспорта имели юридическое признание почти во всех странах Европы, за исключением Франции, Англии и Югославии, которые создавали различные преграды в визировании украинских паспортов, мотивируя свои действия тем, что Украина является частью территории России.

К середине 1918 г. консульские службы Украины функционировали в Берлине, Вене, Стамбуле, Бухаресте и Грузии. Во времена Директории консульская служба была сориентирована на Западную Европу и, прежде всего, на такие страны, как Италия, Швейцария, Бельгия, Франция, Англия, ранее имевшие развитый товарообмен с Украиной.

Первые украинские паспорта были заполнены на украинском, французском и немецком языках. А в 1919 г. паспорта выдавались с надписью еще и на английском языке. Одним из последних документов, который касался консульской службы, был Закон об украинском гражданстве от 15 ноября 1921 г., регулировавший вопрос о предоставлении гражданства.

Исходя из вышеизложенного, можно сделать вывод, что деятельность учреждений Украинского государства, функционировавших во многих странах мира, была в 1918-1920 гг. неотъемлемым фактором становления его как суверенного. В этот период функционировало 5 генеральных консульств, 42 консульства, 3 вице-консульства и 17 консульских агентств в 46 городах 25 стран Европы и 21 городе 7 стран Азии. После образования СССР внешнеполитическая деятельность Украинского государства была сведена к минимуму.

Консульская служба получает интенсивное развитие в конце Второй мировой войны, но особенно – в середине 80-х годов XX ст., когда под влиянием демократизации общественных отношений начинает спадать международное напряжение между супердержавами.

Изменение консульских функций, развитие технических средств сообщения, транспорта и связи приводит к тому, что консульские

подразделения открываются во многих больших экономических и культурных центрах.

Исследование, проведенное Гарвардским университетом, свидетельствует, что размер территории, количество населения и военно-политическая значимость государства мало влияет на количество консулов, командруемых или прибывающих консулов. Долгое время обмена консульствами не было между Советским Союзом, с одной стороны, и Соединенными Штатами и Великобританией – с другой. Консульские функции выполняли посольства Великобритании и США в Москве и посольство СССР в Лондоне и Вашингтоне. В Китае не было ни одного американского консула в течение 30-ти лет после 1950 г. Соответственно, китайских консулов не было в Британии и ее колониях, а консульские функции выполняли расположенные там дипломатические миссии.

Нередко малые государства направляли за границу намного больше консулов, чем прибывало к ним. В 1949 г. Бельгия командировала 113 консулов в страны Британского содружества, но приняла лишь 21. В этот же год Дания командировала 109 консулов, а приняла 10; Греция командировала 73 и приняла 17; Норвегия командировала 148, а приняла 17 консулов.

В подавляющем большинстве стран наблюдается переход к системе штатного консульства. Если некоторая часть государств из соображений экономии продолжает назначать внештатных консулов, то в столице и других больших экономических и политических центрах все-таки назначают штатных консулов. В законодательном порядке ограничивается круг лиц, которые могут занимать должность внештатного консула. Консульский патент выдается исключительно или преимущественно гражданам аккредитуемого государства и на практике, по объему привилегий, они приравниваются к штатным консулам.

Все эти изменения, происшедшие в консульском праве, нашли свое отражение в Венской ККС от 24 апреля 1963 г.

В середине 50-х годов XX ст. во многих государствах состоялось слияние консульской и дипломатической служб. Если в XIX ст. в системе ведомства иностранных дел существовали дипломатическая и консульская службы с разными условиями приема и внутренними регламентами, то уже в упомянутый период в подавляющем большинстве государств они были объединены.

Это было характерно для Великобритании, Голландии, США, ФРГ, Франции, Италии, и этот процесс длился до принятия Венской ККС 1963 г. Позднее в консульском праве произошли некоторые изменения под влиянием новой Конвенции.

Консульский институт, как известно, имеет некоторые специфические черты. В частности, деятельность консульских представителей ограничивается определенной территорией – консульским округом, в рамках которого он может контактировать непосредственно с административными и судебными органами принимающего государства (тогда как дипломатический агент действует через МИД страны пребывания).

Деятельность этого вида органов внешних сношений регулируется той частью права внешних сношений как отрасли международного права, которая именуется консульским правом. Последнее определяют как совокупность международно-правовых норм, регламентирующих деятельность консульских учреждений как части дипломатической службы государств по защите интересов представляемых государств в их официальных отношениях с государствами пребывания по вопросам, главным образом, экономического и культурного характера.

Поэтому одинаково правомерным является употребление двух встречающихся в доктрине и практике наименований этих органов: «консульские учреждения» и «консульские представительства». Действительно, как часть общей системы государственного аппарата, консульства являются, прежде всего, государственными учреждениями, выполняющими определенные задачи. Так, в ст. 1 Консульского устава Украины, утвержденного Указом Президента Украины от 2 апреля 1994 г. говорится: «Консульские учреждения содействуют развитию дружественных отношений Украины с другими государствами, расширению экономических, торговых, научно-технических, культурных связей и туризма».

Вместе с тем консульства – это не просто государственные учреждения, а органы внешних сношений. Они обладают представительным характером, выступают от имени государства в целом и являются одним из видов представительств данного государства за рубежом. Правда, в отличие от посольств и миссий, они не обладают качеством универсального представительства государства за рубежом, а действуют, как правило, в сфере, не

затрагивающей собственно политические аспекты отношений с государством пребывания, которыми занимаются посольства и миссии. И только в том случае, когда страна консульства не имеет по тем или иным причинам своего дипломатического представительства, на консула с согласия страны пребывания может быть возложено выполнение дипломатических функций.

Для практики внешних сношений Украины и других стран характерен именно этот момент: возрастание политической роли консульских учреждений, более тесная связь их деятельности со сферой собственно дипломатической. Отсюда и устойчивая тенденция к закреплению в двусторонних консульских договорах и конвенциях Украины с зарубежными странами объема привилегий и иммунитетов консульских должностных лиц, практически приравненного к объему привилегий и иммунитетов дипломатических агентов.

Общее между посольствами и консульствами, как отмечалось, в том, что и те и другие – это органы представительного характера. Но посольство всегда одно и всегда находится в столице страны пребывания, тогда как консульств одного и того же государства в стране пребывания может быть несколько, и располагаются они, помимо столицы, в различных пунктах. Далее, если посольство действует как орган, в компетенцию которого входит все (в том числе и консульские вопросы), что касается прав и интересов аккредитующего государства на всей территории государства пребывания, то консульство имеет только определенную специальную компетенцию (хотя и весьма широкую) и действует оно не на всей территории государства пребывания, а лишь в пределах отведенного ему консульского округа.

Отсюда вытекает еще одно различие – посольство поддерживает контакты с центральными властями страны пребывания (правительством и МИД), тогда как консульство вправе поддерживать прямые контакты лишь с местными властями, т. е. с властями консульского округа.

Ниже будет показано, что привилегии и иммунитеты консульства как такового отличаются от привилегии и иммунитетов посольства.

С другой стороны, общее проявляется и в том, что дипломатические и консульские отношения, равно как и фактическое

учреждение этих представительств (посольств и консульств), осуществляются по взаимному согласию заинтересованных государств. Однако и здесь есть отличие: если для учреждения и деятельности посольств необходимо наличие дипломатических отношений, то для функционирования консульств такое условие не обязательно. Иногда отсутствие посольств является следствием каких-то препятствий к установлению дипломатических отношений (например, непризнание одним государством другого де-юре), иногда же таких формальных препятствий как будто нет, но по чисто практическим соображениям, исходя из существующего объема отношений, стороны ограничиваются поддержанием только консульских отношений.

Кроме того, разрыв дипломатических отношений не влечет за собой автоматически разрыва отношений консульских.

Всем этим, вместе взятым, объясняется, тот факт, что сеть консульских учреждений в целом значительно шире, нежели количество дипломатических представительств, особенно в практике западных держав. Украина, в частности, на 01.01.2010 г. имеет 30 Генеральных консульства в 19 странах мира.

Для установления консульских отношений полное международно-правовое признание де-юре не обязательно, достаточно признания де-факто. Поскольку консульства могут учреждаться даже в условиях непризнания де-юре, а следовательно, и при отсутствии нормальных дипломатических отношений, то установление таковых означает, если не оговорено иное, и установление консульских отношений. Сейчас это не только подразумевается, норма такого рода содержится и в Венской ККС 1963 г. (п. 2 ст. 2). Но достижение договоренности об установлении консульских отношений и даже подписание консульской конвенции между государствами не снимает вопроса о том, что в каждом отдельном случае при фактическом учреждении консульств необходимо соглашение между государствами относительно местонахождения консульского учреждения, его класса и определения границ консульского округа. Практически все эти вопросы выдвигаются заинтересованным представляемым государством, но подлежат одобрению государством пребывания. В таком духе и сформулированы пп. 2 и 3 ст. 2 Венской ККС 1963 г.

Таким образом, как и в праве дипломатическом, здесь также может наблюдаться разрыв во времени между установлением консульских отношений и фактическим учреждением консульств. В практике известно множество случаев, когда консульские отношения считаются установленными при заключении соответствующих консульских конвенций, но отдельные консульства по различным причинам не учреждены, хотя общая правовая база для этого имеется. Все зависит от усмотрения самих договаривающихся государств, от их желания и готовности пойти на это, от общей политической атмосферы в их взаимоотношениях, а также от практической целесообразности существования отдельных консульств.

Источниками консульского, как и права внешних сношений в целом, являются договоры и международно-правовые обычаи.

Украина свои консульские отношения с зарубежными странами строит на основе двусторонних консульских договоров и конвенций, а также на основе действующих здесь обычных норм международного права. В любом случае непосредственной правовой основой для установления консульских отношений и учреждения консульских представительств служит взаимное согласие заинтересованных государств, выраженное в любой приемлемой для них международно-правовой форме. Это могут быть консульские договоры и конвенции, протоколы об учреждении консульств, обмен нотами, письмами или телеграммами и т. п.

Стороны договариваются не только о месторасположении консульских учреждений, но и об уровне, классе этих представительств. Помимо названных выше консульских отделов дипломатических представительств, общепринятыми в мировой практике являются следующие классы консульских учреждений: а) генеральные консульства; б) консульства; в) вице-консульства; г) консульские агентства.

Соответственно этому именуются и главы указанных консульских учреждений: заведующие консульскими отделами (они именуются генеральными консулами или консулами), генеральные консулы, консулы, вице-консулы, консульские агенты.

Консулы и вице-консулы, кроме тех, которые возглавляют самостоятельные (соответствующего класса) консульские учреж-

дения, могут входить в состав генеральных консульств в качестве обычных консульских должностных лиц.

Понятие консульского права и источники его кодификации. Консульское право является частью международного права, которое состоит из правовых норм и принципов, закрепляющих статус членов консульского представительства в связи с выполнением ими консульских функций в принимающем государстве, а также во время их перемещения по территории третьего государства. Оно определяет важнейшие консульские функции, права и обязанности консулов, их классы, правовой статус консульского представительства, а также движимого и недвижимого имущества, которое находится в его ведении.

Консульское право закрепляет правовые основы деятельности консульского представительства и его членов в принимающем государстве, устанавливает четкие границы его компетенции и дает возможность надлежащим образом реализовать консульские функции с использованием привилегий и иммунитетов.

В отличие от дипломатического, консульское право вплоть до начала XX ст. существовало как право обычая, т.е. основывалось на нормах обычая и национальном законодательстве государств. Современное консульское право принято считать конвенционным правом, поскольку за последний век оно претерпело существенные изменения как в плане кодификации, так и в плане расширения сферы применения.

Наряду с действием Венской ККС 1963 г., государства и в дальнейшем избирают различные способы урегулирования статуса консульского представительства и его членов. Существующее количество двусторонних консульских конвенций подтверждает, что их преобладающее большинство закрепляет аналогичные положения, которые содержит Венская конвенция. Такая практика особо важна в деятельности тех государств, которые еще не стали участниками Венской ККС 1963 г.

Итак, к важнейшим международно-правовым актам – источникам консульского права принадлежат: Венская ККС 1963 г., региональная Гаванская ККЧ 1928 г., ратифицированная 12 американскими государствами, и Каракасская конвенция 1911 г. о консульских функциях, заключенная между пятью латиноамериканскими государствами (Боливия, Колумбия, Эквадор, Перу и

Венесуэла), а также значительное количество двусторонних конвенций.

Важным источником современного консульского права является консульская практика, закрепленная в нормах внутрисударственного права, решениях и выводах международных судебных органов, национальных судов, а также в общей доктрине международного права.

Важное место в анализе вопросов, связанных с понятием и источниками консульского права, занимает вопрос о его кодификации.

Первые попытки кодификации в сфере консульского права осуществлялись в XIX ст. известными специалистами в области международного права. По своему характеру они были неформальны. Значительное внимание этому вопросу уделил в свое время Институт Международного права на нескольких сессиях в Лозанне (1888), Гамбурге (1891) и Женеве (1892). На одной из сессий Института в Венеции (1896) был принят проект Конвенции по вопросам консульских иммунитетов, который состоял из 21 статьи. Проект, который касался правового статуса консулов, был также подготовлен Гарвардской школой права в 1932 г. Однако комитет экспертов по вопросам кодификации международного права Лиги Наций, рассмотрев эти материалы, не сумел довести дело до кодификации норм консульского права.

Более удачной, хотя и в региональном масштабе, была попытка проведения кодификации в 1928 г. в Гаване по вопросам правового статуса консульских чиновников. На ней был принят также Кодекс Бустаманте, нормы которого касались отдельных вопросов консульского права. Несмотря на региональный характер, эти документы имели значительное влияние на консульскую деятельность не только латиноамериканских, североамериканских, но и европейских государств. Но к началу Второй мировой войны так и не удалось провести всеобщую кодификацию норм консульского права.

После образования ООН, уже во время ее первой сессии в 1949 г., среди 14 важнейших вопросов КМП выделила вопрос о кодификации норм консульского права. Но никаких практических действий в этом направлении до 1955 г. не было сделано. И лишь на VII сессии КМП приняла решение начать работу по изучению и анализу всего практического и теоретического материала в этой

сфере и назначила ответственным чехословацкого юриста Ярослава Жоурека. На следующих сессиях комиссия обращалась к этой теме, внося конструктивные замечания относительно формирования концепции построения будущей Конвенции и необходимости использования материалов, которые параллельно готовились для кодификации дипломатического права.

Конференция проходила в Вене с 4 марта по 24 апреля 1963 г. при участии представителей 92 государств. Выбор столицы Австрии как места проведения конференции обусловлен несколькими обстоятельствами. Во-первых, именно здесь двумя годами раньше была принята КДС. Во-вторых, Вена, щедро одаренная богатым правовым наследством, была идеальным местом для проведения такой конференции, являясь не только одним из главных центров изучения международного права, но и местом зарождения известной Консульской академии, основанной в 1754 г. императрицей Марией Терезией специально для подготовки консулов.

Конференция утвердила ККС, содержащую 79 статей, вместе с факультативным протоколом об обретении гражданства, протоколом об обязательном урегулировании споров и завершающим актом, к которому были присоединены Резолюция об убежище и резолюции, отдававшие должное Комиссии по международному праву, Федеральному правительству и народу Австрии.

Конвенция состоит из преамбулы, содержащей также ст. 1, и пяти частей (глав). Первая статья Преамбулы посвящена определению терминов, используемых в Конвенции, с целью единого их понимания и толкование. В Первой главе рассмотрены Общие положения о консульских сношениях. Раздел I этой главы закрепляет положение об установлении и осуществлении консульских сношений, а раздел II – о прекращении консульских функций.

Во второй главе содержатся положения о преимуществах, привилегиях и иммунитетах консульских учреждений, штатных консульских должностных лиц и других работников консульских учреждений.

В третьей главе закреплен режим, применяемый для почетных консульских должностных лиц и консульских учреждений, возглавляемых такими должностными лицами.

В четвертой главе предусмотрены общие постановления, которые касаются консульских агентов, не являющихся главами консульских учреждений, выполнение консульских функций дипломатическими представительствами, гражданами государства пребывания и лицами, постоянно проживающими на ее территории как работники консульского учреждения, вопрос о недопущении дискриминации между государствами и отношении этой Конвенции к другим международным соглашениям.

В пятой главе зафиксированы заключительные положения, касающиеся подписания, ратификации, присоединения и вступления в силу Конвенции.

По своему смыслу Венская конвенция представляет собой кодификационный документ, одобряющий существующие принципы и нормы права обычая, закрепленные в двусторонних консульских конвенциях, которые выступали главным источником консульского права. Следует также отметить, что конференция не ставила своей целью провести кодификацию всех вопросов в сфере консульских сношений, что было бы, очевидно, весьма сложно в этот период. А потому ее положения предусматривали возможность урегулирования новых вопросов на двусторонней основе, поскольку такой способ более четко учитывает национальные интересы каждой из заинтересованных стран. Эта идея нашла свое закрепление в ст. 73 Конвенции.

Согласно ст. 73 Венской ККС 1963 г., ее положения¹, с одной стороны, «не влияют на другие межправительственные соглашения, действующие между государствами», а с другой – ни одно из положений этой Конвенции «не препятствует государствам заключать международные соглашения, подтверждающие, дополняющие, распространяющие и расширяющие ее положения». Важное значение здесь имеет указание на то, что двусторонние консульские конвенции могут лишь подтверждать, дополнять и расширять содержание Венской ККС 1963 г., т.е. опережать ее в вопросе предоставления консульским учреждениям и их персоналу привилегий и иммунитетов, расширяя их объем.

¹ *Віденська конвенція про консульські зносини від 24 квітня 1963 року / Україна на міжнародній арені 1991–1995: збірник документів і матеріалів.* – К., 1998. – Кн. 1, 2.

Венская ККС выполнила две основные задачи: конкретизировала нормы права обычая, предоставив им форму договорного права; закрепила консульские функции и привилегии, которые по своему смыслу значительно шире тех, что возникают с правом обычая.

Конвенция определила минимальный стандарт, которым должны руководствоваться государства при установлении и поддержании консульских сношений. При отсутствии консульских конвенций, а также по вопросам, не урегулированным заключенными конвенциями, применяются нормы обычного консульского права.

Заслуживает внимания попытка кодификации консульского права на региональном уровне. Это касается Европейской Конвенции о консульских функциях, подготовленной в рамках Совета Европы и подписанной 11 декабря 1967 г. в Париже.

Определенные нововведения были предусмотрены в двух дополнительных протоколах к Конвенции: Протоколе о защите беженцев и Протоколе консульских функций относительно гражданской авиации. Однако, несмотря на давность принятия этой Конвенции, ее ратифицировала лишь незначительная часть государств-членов Совета Европы.

В 1968 г. по инициативе Совета Европы также была принята Европейская конвенция об отмене необходимости засвидетельствования документов, выданных дипломатическими агентами и консульскими должностными лицами. Целью этой Конвенции было достижение большего единства между ее членами, основанного на взаимном доверии. По мнению государств – членов этой Конвенции, отмена необходимости засвидетельствования документов должна укрепить связи между государствами и предоставить возможность использовать заграничные документы так же, как и документы, выданные внутригосударственными органами.

Украина с момента обретения независимости заключила свыше 28 консульских двусторонних конвенций со странами, установившими с ней консульские сношения. Деятельность консульских учреждений по обыкновению регламентируется также и внутренним законодательством, в котором закрепляются юридические основания функционирования консульских учреждений, порядок прохождения консульской службы, социальное обеспечение и т.п.

В качестве примера приведем Консульский Устав Украины¹, утвержденный Указом Президента Украины 2 апреля 1994 г. Он состоит из 9 разделов, 19 глав и 94 статей. Консульский устав определяет задачу и организацию украинских консульских учреждений, закрепляет функции консулов относительно юридических и физических лиц Украины, совершение нотариальных действий и т.п.

Определенные консульские функции возникают согласно Кодексу Украины о браке и семье, Закону Украины «О гражданстве Украины», Гражданскому кодексу Украины. Важным источником консульского права является Закон Украины «Об основах внутренней и внешней политики», принятый от 1 июля 2010 г.

Упомянутые внутригосударственные нормативные акты, выступая источниками национального права, не считаются источниками международного права. Между такими внутригосударственными актами и международными договорами или конвенциями определены достаточно четкие соотношения, сводящиеся к тому, что законы государства не должны противоречить его обязательствам, вытекающим из заключенных им международных договоров, а в случае разногласия между ними применяются положения международного договора, а не закона.

8.2. Установление и прекращение консульских сношений.

Структура и персонал консульских учреждений

Право на открытие консульского учреждения на территории иностранного государства принадлежит к компетенции аккредитующего государства, но непременно по согласию государства пребывания. Этот общепризнанный принцип закреплен в ст. 2 Венской ККС 1963 г.: «Установление консульских сношений между государствами осуществляется по взаимному согласию».

Наиболее распространенная практика заключения консульских конвенций, в которых четко фиксируются условия установления консульских сношений, открытие консульских учреждений и обязанности сторон, которые вытекают из этого.

¹ *Консульський Статут України. 2 квітня 1994 року // Інформаційно-довідковий бюлетень з консульських питань. – 1996. – К., 1996. – Вип. 1. – С. 68–86.*

До принятия Венской ККС не существовало определенных правил в этом вопросе. Вместе с тем было общепринятым, что установление дипломатического сношения между государствами означает одновременно и установление консульских сношений. Это положение подверглось критике юристов западных стран в КМП ООН, и во время конференции в Вене была сделана попытка со стороны Англии и Италии изъять это положение из Конвенции (мотивируя тем, что установление консульских отношений происходит по взаимному согласию и не может иметь молчаливого характера). Однако большинство на конференции приняло решение оставить это положение проекта Конвенции без изменений, создав при этом новую норму международного права.

Вместе с тем разрыв или завершение дипломатических сношений *ipso facto* (фактически) не влечет за собой разрыва или завершения консульских отношений (п.3 ст. 2 Конвенции). Итак, консульские сношения могут быть установлены, прекращены, разорваны или восстановлены независимо от состояния дипломатических сношений.

Согласно Венской конвенции, консульские функции выполняют консульские учреждения. Их выполняют также и дипломатические представительства – согласно положениям этой же Конвенции. Следует указать, что и до принятия этой нормы выполнения консульских функций дипломатическими представительствами было общепринятым, поскольку вошло в международную практику в 20-х годах XX ст. Основывалось оно на обычных нормах права, регулировавших режим дипломатических представительств с особенностями в выполнении отдельных консульских действий (ведение дел по наследованию, выступления в суде и т.п.). Со вступлением этой нормы в силу, наблюдается стремление подчинить выполнение консульских функций дипломатическими представительствами особому режиму, отличающемуся от режима диппредставительств.

Следует также отметить, что, несмотря на существующие различия в идеях по поводу целесообразности открытия консульского учреждения, окончательное решение все-таки остается за принимающим государством. Эта позиция четко закреплена в ст. 4 Венской ККС.

В международной практике известны случаи существования консульских сношений без установления дипломатических. В этой связи заслуживает внимания мысль известного польского юриста Ю. Сутора, который отмечает: «Установление дипломатических сношений освобождает лишь от обязанности заключать специальную сделку, но не освобождает от обязанности получения предварительного соглашения на открытие консульства на территории государства пребывания в каждом конкретном случае»¹.

Аккредитуемое государство должно, по возможности, письменно и наиболее подробно аргументировать подтверждение необходимости консульских учреждений. Такое подтверждение должно включать:

1. Масштабы и важность в консульском округе факторов экономического, коммерческого, научно-технического, культурно-образовательного интереса аккредитуемого государства.

2. Потребность со стороны консульских учреждений предоставлять помощь гражданам аккредитуемого государства и оказывать содействие развитию культурных и этнических связей с местным населением.

3. Потребность консульских округов получать разрешение на въезд и выезд, разрешать вопросы по поводу паспортов.

4. Потребность консульских округов в осуществлении контроля и инспекции судов и самолетов.

5. Размеры и границы консульского округа, его классификацию (генеральное консульство, консульство, вице-консульство), местонахождение предложенных или существующих консульских учреждений и т.п.

Выражение предварительного соглашения на открытие консульского учреждения является обязательным независимо от того, образовано ли оно во время установления консульских отношений, или позднее. Согласие может быть также выраженное и таким образом, когда принимающее государство дает экзекватуру в виде записи на консульском патенте, в котором указано также местоположение консульского учреждения, границы его функционирования.

¹ *Sutor J. Prawo dyplomatyczne s konsulame. W-wa, 1977. – С. 312.*

Согласие на установление консульских сношений между государствами может даваться разным путем. В практике Украины установление дипломатических сношений означает, по обыкновению, и установление консульских сношений.

Начало консульской миссии определяется моментом вступления в должность консульского должностного лица. Под консульским должностным лицом Консульский Устав Украины 1994 г. (ст. 5) понимает «любое лицо, включая главу консульского учреждения, которому поручено выполнение консульских функций (генеральный консул, консул, вице-консул, консульский агент и секретарь консульского учреждения), а также лицо, прикомандированное к консульскому учреждению для подготовки к службе в консульских учреждениях (стажер)». Кроме того, встречаются термины: «глава консульства» и «консул». Что касается консула, то в ст. 2 Консульского Устава Украины значение этого слова раскрывается следующим образом: «Консул» – генеральный консул, консул, вице-консул или консульский агент, являющийся главой консульского учреждения».

В двусторонних консульских конвенциях Украины отмечается, что местоположение консульства, его класс и границы консульского округа определяются по согласию между аккредитуемым государством и государством пребывания. Консульские учреждения Украины открываются в других государствах согласно решению правительства Украины и лишь при наличии на это согласия государства пребывания. Хотя на практике могут существовать односторонние консульские сношения, когда лишь одна сторона реализует свое предусмотренное международным соглашением право открывать консульское учреждение. Кроме этого, известны случаи, когда консульские сношения установлены, но обмен консульскими учреждениями происходит несколько позднее.

Все дальнейшие изменения местоположения консульского учреждения, его класса или консульского округа могут осуществляться аккредитуемым государством лишь при согласии государства пребывания. Такое согласие необходимо также, если генеральное консульство или консульство хочет открыть вице-консульство или консульское агентство не в том населенном пункте, где находится. Предварительное соглашение государства

пребывания необходимо также для открытия канцелярии, которая представляет часть существующего консульского учреждения, вне местоположения учреждения.

Анализируя теорию и практику консульской деятельности, следует указать, что аккредитуемое государство не имеет в этой сфере каких-то полномочий, которые бы обосновывались нормами международного права. Тогда как принимающее государство имеет суверенные полномочия не только относительно изъятия определенных местностей, где расположены консульские учреждения, но и в определении границ консульских округов, руководствуясь при этом, главным образом, идеей защиты собственных интересов и безопасности. Эта компетенция настолько очевидна, что часто даже не включается в Консульскую конвенцию.

С точки зрения международного права консулом считается лишь то лицо, которое должным образом назначено компетентными властями представляемого государства и признано в этом качестве компетентными властями государства пребывания. Эти два условия образуют основной принцип консульского института, ибо здесь, как и везде в международном праве, реализуется идея согласования воли различных государств, достижение соглашения между ними.

В международной практике существует правило, по которому *глав консульских учреждений* назначает аккредитуемое государство и допускает к выполнению своих функций государство пребывания. Этот принцип был сформулирован еще в Гаванской конвенции о консульских чиновниках 1928 г. и учтен КМП при обработке Венской ККС 1963 г. Принимая во внимание это обстоятельство, ст. 10 Конвенции констатирует: «При условии соблюдения положений этой Конвенции формальности относительно назначения и допущение главы консульского учреждения определяются соответственно законам, правам и обычаями аккредитуемого государства и государства пребывания».

Вопрос о том, какой именно орган государства компетентен назначать и принимать консулов, регулируется национальным законодательством. В Украине, например, главы консульских учреждений всех классов назначаются МИД Украины, в Великобритании – королевой, в США генеральные консулы назначаются декретом президента, а остальные консульские должностные лица

– государственным секретарем. Но поскольку речь идет о назначении официального представителя за границу, необходимо учитывать и мнение государства пребывания, которое в осуществление своих суверенных прав может и отказаться принять того или иного представителя. Поэтому рекомендуется заблаговременно урегулировать этот вопрос путем согласования позиций двух соответствующих государств.

С этим связана получающая все большее развитие в современном международном праве тенденция к получению предварительного согласия на назначение главы консульского представительства от будущего государства пребывания. В новейших консульских конвенциях это положение четко формулируется в качестве международно-правовой нормы.

Но требование предварительного получения согласия на назначение консула практикуется сейчас лишь на двусторонней основе, в порядке выполнения консульских конвенций между заинтересованными государствами.

По своему смыслу **консульский патент** – это документ, подтверждающий, что указанное лицо назначается на должность главы консульского учреждения.

Принимая во внимание то, что консульская служба является разновидностью дипломатической деятельности в широком понимании этого слова, консульский патент выполняет такую же роль, как и верительные грамоты, что выдаются главам дипломатических представительств. Этот патент выдается при назначении главы консульского учреждения даже в тех случаях, когда происходит новое назначение того самого лица на новый срок на территории того же государства и даже в то же консульское учреждение. Изменение ранга консульского учреждения, например, консульства на генеральное консульство, в международной практике сопровождается необходимостью предоставления нового консульского патента, в котором фиксируются эти изменения как относительно консульства, так и относительно его главы.

Власти государства пребывания, получив патент, рассматривают вопрос о допущении консула к исполнению служебных обязанностей в указанном консульском округе. Такое допущение или признание консула оформляется обычно путем выдачи

экзакуратуры, т. е. разрешения государства пребывания на отправление консульских функций в данном районе, т. е. консульском округе¹. Порядок и форма выдачи экзакуратуры определяются внутренним законодательством страны пребывания. Она может быть выдана в форме отдельного документа, который подписывает или глава государства, или министр иностранных дел. В некоторых случаях на консульском патенте делается соответствующая надпись, которая отождествляется с экзакуратурой.

Согласно п. 2 ст. 12 Венской конвенции, государство пребывания может отказать в выдаче экзакуратуры, и при этом она не обязана сообщать аккредитуемому государству мотивы такого отказа. Нечто подобное наблюдается, напомним, и в сфере дипломатических отношений, когда государство пребывания может отказать в выдаче агремана назначаемому главе посольства или миссии или объявить его «персоной нон грата» уже в процессе его деятельности. Однако применительно к консулам следует отметить одну особенность.

Дело в том, что по смыслу п. 2 ст. 12 Венской ККС 1963 г. согласие государства пребывания на назначение консула выражается лишь однажды, в форме выдачи экзакуратуры, тогда как в ряде двусторонних консульских договоров и конвенций предусматривается еще и предварительное получение согласия государства пребывания на назначение консула. В этих случаях государство пребывания как бы дважды санкционирует начало консульской деятельности.

В этой связи необходимо подчеркнуть, что запрос согласия на назначение консула и запрос экзакуратуры (он содержится, по существу, в представленном на рассмотрение патенте) – это не одно и то же. Запрос делается предварительно, по дипломатическим каналам, еще до назначения консула и выдачи ему патента, и он касается личности консульского представителя, его приемлемости или неприемлемости для государства пребывания. *Экзакуратура же выдается после назначения консула в стране, его направляющей, в ответ на представленный патент.* При этом сущность экзакуратуры состоит в разрешении заниматься консуль-

¹ Захарова Л. М. Основы дипломатической и консульской службы: учеб. пособие / Л. М. Захарова, А. А. Коновалова. – Мн., 2001.

ской деятельностью в определенном консульском округе, и вопрос о личности самого представителя здесь уже не имеет значения, поскольку он решен государством пребывания еще тогда, когда оно давало согласие на обращение направляющего государства до выдачи патента. Практически оба эти момента могут и совпадать, тем не менее, даже тогда, когда предусмотрен предварительный запрос согласия государства пребывания, консульские конвенции подчеркивают необходимость экзекватуры.

Так, ст. 3 п. 1 Консульской конвенции между Украиной и Азербайджанской Республикой от 1 декабря 1998 г. устанавливает, что до назначения главы консульства представляемое государство запрашивает дипломатическим путем согласие государства пребывания на такое назначение, одновременно в п. 3 определяя следующее: «По представлении патента или другого документа о назначении главы консульства государство пребывания выдает ему в возможно короткий срок и бесплатно экзекватуру или иное разрешение».

В тех случаях, когда глава консульского учреждения не может выполнять свои функции или если должность главы консульского учреждения вакантна, функции главы консульского учреждения может временно осуществлять *исполняющий обязанности* главы консульского учреждения.

Соответствующие компетентные органы государства пребывания предоставляют исполняющему обязанности главы консульского учреждения помощь и защиту. На весь период, пока он возглавляет консульское учреждение, на него распространяются положение указанной Конвенции на том же основании, что и на главу соответствующего консульского учреждения. Вместе с тем государство пребывания *не обязано* предоставлять лицу, которое временно исполняет обязанности главы учреждения, преимущества, привилегии и иммунитеты, которыми пользуется глава консульского учреждения, если временно исполняющий обязанности главы консульского учреждения не отвечает ряду требований.

Согласно ст. 16 Венской ККС, в каждом классе главам консульских учреждений присваиваются разные места в порядке старшинства, которое определяется датами выдачи экзекватур. А в тех случаях, когда глава консульского учреждения к получению экзекватуры временно допущен к выполнению функций, его место

в порядке старшинства определяется датой временного допущения. Причем это место сохраняется за ним и после выдачи ему экзекватуры. Старшинство между двумя или несколькими главами консульских учреждений, которые получили экзекватуры или временно допущенные к выполнению своих функций в один и тот же день, определяется датами предоставления государству пребывания патентов или подобный патентам актов или же датами сообщений.

С моментом выдачи экзекватуры, как и с вручением верительных грамот послом или посланником, связаны определенные правовые последствия и помимо официального вступления в должность, а именно: генеральный консул в данном конкретном населенном пункте страны пребывания, который раньше, чем другие, получил экзекватуру, считается дуайеном консульского корпуса. Функции его дуайена в общем те же, что и у дуайена дипломатического корпуса. Ему помогают вице-дуайен, секретарь и казначей, которых назначает дуайен из членов консульского корпуса на период своего пребывания на должности дуайена. Дуайен представляет консульский корпус как определенную целостную корпорацию в отношениях с соответствующими органами принимающего государства. Он выступает от его имени во время проведения разных государственных торжественностей, национальных праздников или региональных мероприятий.

Отсутствие дипломатических сношений или наличие вооруженного конфликта между государствами не могут влиять на статус дуайена консульского корпуса; он обязанный беспристрастно выступать на защиту членов консульского корпуса независимо от существующих сношений между его государством и аккредитуемым государством консула. Дуайен может поставить вопрос перед местными органами власти относительно консульских привилегий и иммунитетов, если имеются случаи их нарушений или не обеспечен соответствующий правовой режим для их реализации во время осуществления консульских функций. Аналогичен дипломатическому корпусу консульский корпус, а от его имени дуайен не может вмешиваться во внутренние дела принимающего государства. Он не уполномочен осуществлять никаких политических акций относительно принимающего государства.

Собрание глав консульских учреждений в консульском округе, где они выполняют свои функции, называется **консульским корпусом**. Он включает всех консульских должностных лиц, в частности и внештатных (почетных) консулов. Как и дипломатический корпус, консульский корпус функционирует *de facto* на основании международных обычаев. В противоположность дипломатическому корпусу на территории государства пребывания может функционировать несколько консульских корпусов.

После решения политических вопросов относительно установления консульских сношений перед МИД аккредитующего государства постоянно остается определенная группа вопросов, связанных со своевременным сообщением государства пребывания о назначении, прибытии и отбытии членов персонала консульского представительства.

При этом следует указать, что о прибытии или окончательном отбытии нужно сообщать, по возможности, заранее.

Отмечая некоторое сходство ситуаций, вызываемых вручением патента, верительных грамот и экзекватуры, нельзя не указать и на различия, существующие между ними. При этом, в отличие от верительных грамот, адресованных главам государств пребывания и им вручаемых, консульские патенты не имеют конкретного адресата. Они составляются по формуле: «всем, кого это может касаться» (или: «всем, кто увидит настоящий документ»), и вместе с экзекватурой в случае необходимости предъявляются консулами при осуществлении их функций.

Таковы вопросы, связанные с **началом миссии консульских должностных лиц**. *Случаи ее окончания*, помимо упоминавшегося выше отказа в выдаче экзекватуры, сводятся, как и в сфере дипломатической, в общем, к двум основным видам:

а) когда окончание миссии консульского должностного лица связано с ним самим или наступает по инициативе направившего его государства;

б) когда такое прекращение функций или отзыв консульского должностного лица производится по требованию или по инициативе государства пребывания.

Случаи первой группы являются результатом либо собственной просьбы консульского – должностного лица о переводе его на другой пост, ухода на пенсию и т. п., либо обычного служебного

перемещения по усмотрению компетентных органов представляемого государства, либо действия каких-то естественных причин (смерть консульского должностного лица).

Сложнее обстоит дело со случаями, относящимися ко второй группе, сложнее – с точки зрения практических последствий этого шага, ведущих нередко к осложнениям в отношениях между государствами-контрагентами. Что касается правовой стороны дела, то здесь все ясно. Общепризнанной нормой международного права является, как и в сфере дипломатических отношений, возможность объявления консульского должностного лица «персоной нон грата», или, если речь идет об административно-техническом и обслуживающем персонале, лицом неприемлемым.

Правда, сам термин «персона нон грата» в консульских конвенциях, заключенных в последние годы между Украиной и зарубежными странами, практически не применяется. Обычная формула здесь такова: «Государство пребывания может в любое время, не будучи обязанным мотивировать свое решение, уведомить представляемое государство дипломатическим путем о том, что экзекватура или иное разрешение, выданное главе консульства, взято обратно или что консульское должностное лицо или сотрудник консульства является неприемлемым. В таком случае представляемое государство должно соответственно отозвать такое консульское должностное лицо или сотрудника консульства, если он уже приступил к своей работе. Если представляемое государство не выполнит в течение разумного срока этого обязательства, то государство пребывания может отказаться признавать такое лицо консульским должностным лицом или сотрудником консульства».

Иногда учитываются существующие между консульскими должностными лицами и сотрудниками консульств различия не только в служебном положении, но и в вопросах гражданства; отсюда происходят два варианта прекращения их деятельности. Если объявленное неприемлемым консульское должностное лицо – гражданин представляемого государства, а им может быть только такой гражданин, то его обязаны отозвать. Если это сотрудник консульства, то, будучи гражданином представляемого государства, он подлежит отзыву, а если это гражданин государства пребывания или третьей страны, отозвать его, естественно, нельзя,

и представляемое государство должно лишь прекратить его деятельность.

Следует различать случаи окончания личной консульской миссии и прекращения деятельности консульских учреждений в целом как органов государства. На общий действующий здесь принцип уже указывалось: разрыв дипломатических отношений между государствами сам по себе не означает обязательного разрыва отношений консульских в силу общей, не связанной с «большой политикой», природы консульского института.

Однако реальная практика межгосударственных отношений значительно богаче, чем некоторые общие принципы, и здесь наблюдаются иногда отклонения. Так, именно по политическим соображениям в ноябре 1979 г. после прекращения нормальных дипломатических отношений между США и Ираном, Иран закрыл 4 своих консульства в Соединенных Штатах.

Учитывая, однако, тот факт, что консульские функции, так или иначе, всегда выполняются дипломатическими представительствами, даже если нет отдельных, самостоятельных консульств, можно говорить об определенной устойчивости консульских отношений во всех случаях. Другие случаи прекращения деятельности консульств в общем совпадают с рассмотренными ранее аналогичными ситуациями применительно к дипломатическим представительствам (прекращение существования того или иного государства как субъекта международного права и др.).

Прекращение консульских сношений. Как и в дипломатических сношениях, прекращения консульских функций происходит по разным основаниям. При этом необходимо помнить отличие между прекращением консульских сношений и окончанием консульского статуса, который присваивается отдельному лицу. Разрыв консульских сношений имеет своим следствием окончание консульского статуса и закрытие консульского учреждения, тогда как окончание консульского статуса определенного лица не приводит к прекращению консульских сношений.

Положение Венской ККС 1963 г., а также Консульского Устава Украины 1994 г. не дают никаких разъяснений, на основании чего наступает прекращение консульских сношений. Поэтому нужно руководствоваться общепризнанными нормами международного права относительно прекращения международных сношений.

В частности, разрыв консульских сношений может наступить как следствие вражеских действий каждого из государств, между которыми существуют консульские сношения.

При исключительных обстоятельствах положения ст. 27 Венской ККС предусматривают охрану консульских помещений и архивов, а также интересов аккредитуемого государства.

Для этого оно должно, при необходимости, предоставить в их распоряжение транспортные средства для отъезда или вывоза имущества, за исключением имущества, приобретенного в государстве пребывания, вывозить которое во время отбытия запрещено.

Консульское учреждение может быть закрыто по соглашению сторон или односторонним актом.

Консульские сношения прекращаются с момента прекращения существования государства или перехода консульского округа в состав третьего государства.

В консульской практике известны факты продолжения функционирования консульских учреждений, хотя эти государства *ipso facto* функционировали как неполноправные субъекты международного права. Речь идет о том, что в послевоенный период правительство США (вплоть до 90-х годов XX ст.) поддерживало деятельность на своей территории консулов бывших правительств Латвии, Литвы и Эстонии, которые тогда входили в состав СССР.

Ст. 25 Венской ККС четко выделяет основания прекращения функций работника консульского учреждения:

а) после сообщения государству пребывания аккредитующим государством того, что его функции прекращаются;

б) после аннулирования экзекватуры;

в) после сообщения государства пребывания аккредитующему государству о том, что государство пребывания перестало считать его работником консульского персонала.

Структура и персонал консульских учреждений. Порядок назначения персонала. Структура консульских, как и дипломатических, представительств определяется содержанием основных направлений внешнеполитической деятельности представляемых государств, а конкретно – основными, учитывающими особенности этих органов внешних сношений (по сравнению с дипломатическими) задачами консульств.

В крупных Генеральных консульствах, помимо главы в составе учреждения отдельными участками работы могут руководить консул, иногда несколько вице-консулов. В числе других консульских должностных лиц могут быть атташе, секретарь консульского учреждения, прикомандированные к консульству стажеры, а также административно-технический и обслуживающий персонал. Последняя категория обычно именуется «сотрудники консульства». К ним относятся, в частности, водители транспортных средств, прислуга, садовники и другие лица, выполняющие обязанности по обслуживанию консульства.

Персонал консульских представительств состоит, таким образом, из двух категорий: консульские должностные лица (включая главу консульства) и сотрудники консульства. Различия в их правовом положении особенно ощутимы в объеме предоставляемых им привилегий и иммунитетов, но об этом речь пойдет далее. Здесь же остановимся вкратце на проблеме численности персонала консульских учреждений. О причинах существования проблемы численности персонала зарубежных органов внешних сношений государств и путях ее разрешения ранее уже говорилось.

В консульских договорах и конвенциях, заключенных Украиной с зарубежными странами, специальных статей, касающихся численности персонала, как правило, нет. Предполагается, что в случае разногласий вопрос будет решаться именно путем урегулирования его по дипломатическим каналам.

До тех пор, пока возражений со стороны государства пребывания нет, численность персонала консульств должна определяться самим представляемым государством, которое лучше всего может судить о количестве сотрудников, необходимых для успешного осуществления функций, выполняемых данным консульским учреждением.

Обеспечение реализации консульских сношений между двумя или несколькими государствами осуществляется через консульские учреждения. Ст. 1 Венской ККС дает определение консульского учреждения в довольно общем виде. В частности, она устанавливает, что под консульским учреждением подразумевается любое генеральное консульство, консульство, вице-консульство или консульское агентство. Существует две категории консульских учреждений: консульство как профессиональное учреждение и почетное консульство.

Обе категории консульств разделяют на четыре класса, аналогично тому, как делятся главы консульских учреждений. Класс консульского учреждения определяется по согласию сторон.

Внутренняя организационная структура консульского учреждения зависит от сферы и специфики ее задач и функций. Однако почти всегда в его структуре есть подразделения, которые занимаются вопросами виз, наследования, туризма и т.п. В консульствах морских государств всегда есть морской отдел.

Сам консульский персонал не имеет четкой международно-правовой классификации. А потому присвоения консульского ранга является внутренним делом аккредитуемого государства и регламентируется его внутренним законодательством.

Согласно ст. 9 Венской ККС 1963 г. и существующей практики выделяют четыре класса руководителей консульских учреждений: генеральные консулы, консулы, вице-консулы, консульские агенты. Вместе с тем положение этой статьи ни в коем случае не ограничивает права любой договорной стороны определять наименование консульских должностных лиц, которые не являются главами консульских учреждений. В прошлом в консульской практике употреблялись такие термины, как «резидент», «торговый агент», «проконсул», «практикант консульства», «секретарь консульства». Главами консульских учреждений могут быть лишь лица, которые имеют один из предусмотренных Конвенцией четырех классов.

Соответственно они осуществляют руководство генеральными консульствами, консульствами, вице-консульствами и консульскими агентствами. Итак, государства владеют свободой выбора в определении классов глав консульских учреждений. В плане старшинства высочайший класс имеет генеральный консул. По общему правилу в консульской практике его назначают главой консульского учреждения в тех консульских округах, которые имеют для аккредитуемого государства особое значение. Это может касаться: территорий, где компактно проживают выходцы или даже граждане аккредитуемого государства; привлекательности определенного региона с учетом его экономического и торгового потенциала; благоприятного инвестиционного режима и т.п. Учитывая эти обстоятельства, в послевоенный период в консульской практике государств преобладает тенденция к росту

количества генеральных консульств, аналогично дипломатической практике роста количества посольств.

В рамках генерального консульства может быть лишь один генеральный консул – глава представительства и несколько консульских должностных лиц. Глава консульского учреждения сообщает МИД страны пребывания через дипломатическое представительство о порядке старшинства между должностными лицами консульства. Консулов и вице-консулов назначают руководителями соответствующих консульств или, как это часто бывает в консульской практике, консульскими должностными лицами, которым поручено в этом статусе выполнение консульских функций. Консульских агентов довольно редко используют в консульской практике государств. Чаще всего они выполняют свои функции под руководством главы консульского представительства, а не как отдельные консулы.

В международной практике широкое применение получил институт *почетного* (внештатного) консула. Почетный консул, не находясь на государственной службе, выполняет соответствующие консульские доверенности по просьбе заинтересованного государства и по согласию страны пребывания. Чаще всего почетным консулам присваивается класс вице-консулов или консулов, реже – генерального консула. Преимущественно почетный консул выполняет свои функции под руководством штатного консула, консульский округ которого расположен ближе к нему.

Институт почетного консула сформировался в XIX ст. как отдельное звено консульской службы и получил широкое применение после Второй мировой войны.

Вопрос о почетных консулах, несмотря на давнюю и весьма значительную до сих пор практику их использования (особенно со стороны скандинавских стран), недостаточно изучен в литературе¹. Законодательство отдельных стран и международное право содержат нормы, касающиеся этого института, однако общепризнанного определения почетных, или нештатных, консулов пока нет. Венская ККС 1963 г. в ст. 66 и других определяет эту разновидность консулов как «*почетных консульских должностных лиц*». С этим нельзя согласиться, ибо уже в самом определении такого рода содержится явное противоречие. Дело в том, что

¹ Латин Г. С. Консульская служба. – М.: Международные отношения, 2005. – 240 с.

почетный (или, напомним, нештатный) консул не может быть должностным лицом. *Решающий признак*, по которому он отличается от консула обычного, как раз и заключается в том, что почетный консул вообще не состоит на государственной службе, не занимает государственной должности, не состоит в штате сотрудников не только дипломатической и консульской, но нередко и вообще всякой государственной службы. В ст. 92 Консульского устава Украины прямо говорится: «Нештатные консулы не состоят на государственной службе Украины». Возможность использования нештатных консулов в законодательстве и практике Украины допускается. В ст. 92 Устава 1994 г. сказано: «Министерство иностранных дел Украины по соглашению с государством пребывания может поручить выполнение отдельных консульских функций нештатным консулам».

Мы подошли, таким образом, *ко второму*, хотя уже и не решающему, но существенному признаку, отличающему институт почетных консулов от штатных, возможности выполнения функций нештатных консулов как собственными гражданами, так и иностранцами, причем преимущественно иностранцами.

Отсюда вытекает *третий* отличительный признак нештатных консулов: они не получают от представляемого государства регулярной заработной платы. Моральным стимулом им служит создаваемый, благодаря выполнению данной почетной миссии, престиж и еще более высокое положение в обществе. Что касается вознаграждения материального, то в этих случаях узаконенной является практика обращения нештатными консулами в свой доход различного рода сборов за совершаемые ими консульские операции по особым, установленным консульским тарифам.

Отчасти с тем, что нештатные консулы не получают регулярной заработной платы от представляемого государства, связано и разрешаемое им занятие коммерческой и иной доходной деятельностью, чем штатные консулы не вправе заниматься. Это положение закреплено во многих консульских договорах и конвенциях и является частью общего международного права.

Таков *четвертый и завершающий* признак, позволяющий провести различие между штатными и нештатными консулами.

Практика использования нештатных консулов имеет свои плюсы и минусы. К преимуществам этого вида консульской деятельности относятся, помимо указанных, также соображения

экономии средств на содержание консульств. «МИД снабжает почетных консулов только официальной вывеской, входящими и исходящими регистрационными журналами, бланками, печатями, марками для консульских сборов, а все остальное, включая помещение, мебель, технический и обслуживающий персонал и т. п., они обеспечивают самостоятельно». Экономия средств создает, в свою очередь, возможность таким путем компенсировать имеющуюся кое-где нехватку профессиональных кадров дипломатов. Кроме того, хорошо зная, нередко даже лучше штатного консула, местную специфику, особенно в сфере торгово-экономических и транспортных сношений, почетный консул может принести в некоторых сферах больше пользы для аккредитуемого государства.

Но есть в этой практике и свои слабые стороны. Главная заключается в том, что нештатные консулы из числа граждан страны пребывания или третьих стран не всегда отвечают требованиям политической благонадежности и той степени лояльности (не говоря уже о преданности представляемому государству), которая вполне естественна для граждан отечественного государства. Кроме того, собственные граждане не освобождаются, по общему правилу, от юрисдикции данного государства, и если они являются нештатными консулами другого государства, то, естественно, не получают того объема привилегий и иммунитетов, который обычно предоставляется иностранным дипломатическим агентам и консульским должностным лицам.

Глава III Венской ККС 1963 г. довольно четко регламентирует режим, применяемый к почетным консулам и консульским учреждениям, возглавляемым ими. Значительно хуже этот вопрос урегулирован в Консульском Уставе Украины, где ему уделено лишь три статьи. Очевидно, это скорее дань традициям, которые существовали в Советском Союзе, где институт почетного консульства вообще не применялся.

Почетных консулов назначают из числа лиц, пользующихся значительным авторитетом на определенной территории, особенно в торгово-экономической, социальной и культурной сферах. Они выполняют консульские функции безвозмездно наряду со своими профессиональными обязанностями. Во время работы Конференции в Вене 1963 г. особенно напряженные споры велись вокруг режима почетных консулов между представителями скандинавских

государств, Бельгии и Голландии, с одной стороны, и представителями афро-азиатских государств – с другой.

Первая группа государств, имевшая значительный опыт в установлении и развитии сети почетных консулов, стремилась добиться включения в Конвенцию положения, которое бы предоставляло значительные привилегии и иммунитеты почетным консулам. Представители афро-азиатских стран выступили против этого. Основное их требование заключалось в том, чтобы почетные консулы были отданы под суровый контроль государства пребывания, прежде всего, относительно коммерческой и другой деятельности, не связанной с выполнением ими официальных функций. После дискуссий в ст. 68 Венской конвенции была зафиксирована норма, в соответствии с которой каждое государство может само решать, будет ли оно назначать или принимать почетных консульских должностных лиц.

8.3. Функции консульских учреждений и средства их осуществления: универсальное и специфическое

Исчерпывающего перечня консульских функций не существует, поскольку они не содержатся в едином международно-правовом акте, а вытекают из права обычая, договорного права, внутригосударственного права и консульских инструкций. В меру развития и усовершенствования международных отношений неустанно изменяется и функциональная деятельность консульских учреждений.

Предметная компетенция консула не является постоянной, поскольку сфера его обязанностей неустанно возрастает под влиянием и с изменением нужд международной жизни. Консульская служба выполняет также важные задачи реализации внешней политики государства. Соответственно в будущем ее роль будет возрастать, в частности, в развитии международной торговли и увеличении миграции рабочей силы. Поэтому консульские функции будут учитывать эту эволюцию и надлежащим образом реагировать на процессы.

Особое развитие приобретает функция защиты физических лиц аккредитующего государства в принимающем государстве. Развитие туризма, пограничного сотрудничества, а также трудовой миграции с течением времени находят закрепление в двусторонних консульских конвенциях.

К важнейшим консульским функциям принадлежит содействие развитию культурных и научных отношений между аккредитуемыми и принимающими государствами. В частности, в Украине эта функция охватывает опеку над культурным достоянием народа, над памятниками, касающимися истории становления и развития государственности, которые по некоторым причинам находятся на территории других государств (захоронение выдающихся деятелей украинской государственности на территории России, Польши и т.п.).

Принимая во внимание чрезвычайное разнообразие консульской деятельности, целесообразно провести определенную классификацию консульских функций. Имеет смысл поделить их на два вида: консульские функции общего характера и консульские функции специального характера.

Функции общего характера закреплены в консульских конвенциях. *Первая группа* этих функций направлена на содействие развитию экономических и культурных отношений между заинтересованными государствами. Вместе с тем, в конечном итоге, они оказывают содействие развитию политических, торговых, научных, образовательных и художественных, туристических и спортивных отношений между государствами.

Вторая группа имеет целью защиту прав и интересов аккредитуемого государства и его юридических и физических лиц.

Третью группу составляют консульские функции, оказывающие содействие развитию дружеских отношений между аккредитуемым и принимающим государствами.

Четвертая группа функций включает вопрос защиты граждан аккредитуемого государства. Безусловно, такое деление функций несколько условно, но оно дает возможность подробнее рассмотреть основные направления консульской деятельности.

Учитывая организационно-политический, правовой и организационно-правовой характер специальных консульских функций, закрепленных в Венской ККС 1963 г.

Необходимо указать, что перечень консульских функций, закрепленных в Венской конвенции 1963 г., не является исчерпывающим. Из ее положений вытекает, что консул может выполнять также другие функции, возложенные на него аккредитуемым государством. А потому более подробно консульские функции приведены в консульских уставах государств.

В науке международного права нет единого критерия классификации консульских функций, поскольку каждый автор предлагает свое видение этого вопроса (А. Фердрос, Л. Ерлих, К. Либера и др.). Как считает И. Блищенко, консульские функции делят на: информационные, консультативные (административные) и юрисдикционные¹.

В пределах реализации первой функции консул информирует правительство своего государства об экономическом, торговом, культурном и политическом положениях в его консульском округе.

По второй функции консул является консультантом физических лиц, интересы которых уполномочен представлять перед органами государства пребывания, а также консультантом капитанов торговых и военных судов. В случае необходимости он выступает посредником в их отношениях с властью порта принимающего государства.

Согласно третьей функции консул исполняет обязанности должностного лица гражданской направленности (регистрирует рождение ребенка, брак), является нотариусом по вопросам засвидетельствования документов и их легализации, может сохранять завещания и выступать в суде по наследственным вопросам.

Остановимся на таких трех группах специальных консульских функций: 1) административные, 2) судебные и 3) связанные с морским и воздушным транспортом.

Одной из важнейших административных функций консульского учреждения является функция, связанная с вопросами гражданства и юридических лиц. В частности, проблемы гражданства являются одними из обязательных элементов внутренней и внешней политики государства.

Но в целях большей определенности и создания необходимых гарантий для нормального осуществления консульской деятельности государства обычно заранее определяют задачи и функции консулов в консульских договорах и конвенциях. Таким образом, консульская деятельность регламентируется и нормами международного консульского права.

Консульские учреждения в условиях все более возрастающего международного экономического и культурного обмена, расшире-

¹ Блищенко И. П. Дипломатическое право / И. П. Блищенко. – М., 1990.

ния контактов и связей, становятся одним из важнейших каналов практического осуществления принципов мирного сосуществования и развития делового, взаимовыгодного сотрудничества государств. В современном консульском праве это положение утвердилось в качестве общепризнанного принципа и в наиболее общем виде сформулировано в преамбуле Венской ККС 1963 г. и в ст. 5 этой Конвенции, где перечисляются функции консульств. В известном смысле консульства выполняют даже более разнообразные задачи, чем дипломатические представительства.

Подтверждением тому может служить часто цитируемое в литературе высказывание многоопытного дипломата Талейрана, бывшего при Директории, Наполеоне I и Людовике XVIII министром иностранных дел Франции. В конце жизни, в 1837 г., он говорил: «Будучи искусным дипломатом, сколько еще необходимо для того, чтобы быть хорошим консулом... Обязанности консулов разнообразны до бесконечности... Они требуют массы практических знаний, для усвоения коих необходимо особое воспитание. Консулам приходится отправлять обязанности судьи, третейского судьи, посредника; часто они заменяют чиновников гражданского состояния... нотариусов... лиц, наблюдающих за мореплаванием, они наблюдают за санитарным положением... они могут дать правильное и полное понятие о положении торговли, мореплавания и промышленности страны их пребывания»¹.

Вполне понятно, что в наше время, в условиях глобализации с усилением интернационализации материальной и духовной сфер жизни человеческого общества, с развитием всех видов обменов между народами и государствами, функции консулов необычайно расширились и усложнились по сравнению с XIX в.

И не случайно как национальное законодательство, так и договорные нормы международного права особо детально регламентируют именно содержание деятельности и порядок выполнения консульских функций. Примечательно, что из 94 статей 80 Консульского устава Украины 1994 г. так или иначе связаны с функциями украинских консульских должностных лиц. Рассмотрим, как решается вопрос о консульских функциях в договорном праве на примере, скажем, украинско-азербайджанской консульской конвенции 1998 г.

¹ *История дипломатии* [сб]: / сост. А.Лактионов. – М.: АСТ, 2009. – С. 453 – 468.

Украина и Азербайджанская Республика, руководимые, как подчеркивается в преамбуле Конвенции, желанием дальнейшего развития существующих дружественных отношений и сотрудничества между обоими государствами, определили в разделе о консульских функциях, прежде всего, общие положения, согласно которым их консульские должностные лица будут иметь право:

а) защищать права и интересы представляемого государства и его граждан, включая юридических лиц;

б) содействовать развитию торговых, экономических, морских, культурных и научных отношений между договаривающимися государствами таким образом, чтобы способствовать развитию сотрудничества и дружественных отношений между ними (ст. 27).

По общему правилу, выполнение всех консульских функций допускается в пределах консульского округа; за его пределами – только с согласия компетентных властей государства пребывания (ст. 13).

Из многих перечисленных в разделе IV Конвенции функций отметим следующие, обычно встречающиеся виды консульских операций:

1. **Паспортно-визовая работа.** В п. «в» ст. 29 Конвенции говорится, что консульское должностное лицо имеет право выдавать, возобновлять, аннулировать паспорта, въездные, выездные и транзитные визы и другие аналогичные документы, а также вносить в них изменения.

2. **По вопросам гражданства** консульские должностные лица могут принимать любые заявления лиц, проживающих в данном консульском округе (ст. 33).

3. **Учет граждан представляемого государства** (ст. 31). С точки зрения советского законодательства этот учет осуществляется консулом в отношении постоянно проживающих и временно находящихся в его консульском округе граждан Украины. Отдельной функцией, возлагаемой на украинских консулов ст. 27 Устава, является ведение воинского учета граждан Украины и обеспечение прибытия достигших 18-летнего возраста граждан Украины мужского пола в военные комиссариаты по месту постоянного жительства в Украине для призыва на действительную военную службу.

4. **Функции по вопросам регистрации актов гражданского состояния.** Это не только обычно встречающаяся практика регистрации и получения уведомлений и документов о рождении или смерти граждан представляемого государства, но и регистрация заключения и расторжения браков между гражданами представляемого государства в соответствии с законодательством последнего при условии, что оба лица являются гражданами страны консула (ст. 29 Устава). Это значит, что если украинский гражданин и украинская гражданка, постоянно живущие в округе украинского консула за рубежом, хотят вступить в брак, то консул, применяя законодательство о браке и семье Украины, гражданами которой они являются, регистрирует брак, выполняя при этом обычные функции регистрации актов гражданского состояния (РАГС). Консул может оформлять и расторжение браков, если оно не требует судебного разбирательства. Бракоразводные судебные дела украинских граждан, проживающих за рубежом, рассматриваются в соответствии с Основами законодательства Украины о браке и семье.

5. Консульские должностные лица могут **производить усыновление**, если усыновляемый и усыновитель являются гражданами представляемого государства (ст. 31).

6. Консульские должностные лица могут принимать меры к **установлению опеки и попечительства** над гражданами представляемого государства или над имуществом таких граждан и с этой целью предлагать судам или иным компетентным властям страны пребывания подходящих для этого лиц в качестве опекунов или попечителей (ст. 32 Устава).

7. Весьма значительную часть консульской работы занимают **нотариальные действия**. В Консульском Уставе такие действия закреплены в ст.ст. 44-53. Это, в частности, прием, составление и удостоверение заявлений, завещаний, актов и сделок между гражданами представляемого государства, поскольку такие акты и сделки не противоречат законодательству государства пребывания и не касаются установления или передачи прав на недвижимое имущество. К таким действиям относятся также перевод документов и удостоверение правильности перевода, удостоверение подписи граждан представляемого государства на всякого рода документах, прием на хранение имущества и документов от

граждан представляемого государства или для этих граждан, поскольку это не противоречит законодательству государства пребывания.

Данное положение находится в полном соответствии с существующей по этому вопросу практикой государств.

8. **Консульская легализация** – это установление и засвидетельствование подлинности подписей на документах и актах, исходящих от властей государства пребывания консула, и официальное подтверждение консулом соответствия этих актов и документов законам государства пребывания.

Так, консульская легализация не является необходимой в тех случаях, когда между Украиной и зарубежными странами заключены договоры о взаимном оказании правовой помощи по гражданским, семейным и уголовным делам.

Обычно же украинская практика такова: легализацию проводят за рубежом украинские консульские учреждения. С этим связана иногда еще одна **функция консулов – истребование документов.**

9. Значительное место в консульской деятельности занимают вопросы, относящиеся к **наследственному имуществу**, открывшемуся на территории консульского округа.

10. К традиционным консульским функциям, особенно в отношениях между морскими державами, относятся **помощь** и содействие судам, плавающим под флагом представляемого государства (кроме военных судов, или кораблей) и находящимся в портах, территориальных или внутренних водах государства пребывания.

Рассмотренные выше функции, при всем их разнообразии, можно объединить в один ряд действий, связанных с так называемой бесспорной юрисдикцией консула.

Консульская юрисдикция – это понятие старого международного права, составная часть режима капитуляций, начало которому было положено договором 1535 г. между французским королем Франциском I и турецким султаном Сулейманом Великолепным. Консульская юрисдикция превратилась затем в колониалистский институт, просуществовавший в ряде стран Востока (например, в Китае) вплоть до середины XX в.

Суть его в том, что граждане ведущих капиталистических держав, находящиеся за рубежом, освобождались от всякой

судебной и административной ответственности перед властями страны пребывания и подчинялись только законам и правилам отечественного государства, юрисдикцию которого осуществлял над ними консул соответствующей страны.

Консульская юрисдикция была позорным явлением во всей истории консульского института. Ее называют еще **юрисдикционной** деятельностью консульских должностных лиц. Основной действующий здесь принцип сводится к тому, что консулу вменяется в обязанность осуществление юрисдикции представляемого государства в отношении его граждан, находящихся в консульском округе (регистрация актов гражданского состояния, нотариальные и иные указанные выше действия) при том неременном условии, что это не должно противоречить законам и правилам государства пребывания и должно осуществляться в пределах, допускаемых международным правом.

Идя по тому же пути обобщения, можно считать, что все остальные, помимо юрисдикционных, консульские функции подразделяются еще на два вида деятельности – консультационную и информационную.

Информационная деятельность консульств по формам ее осуществления имеет также много общего с информационными функциями дипломатических представительств. Этими формами являются выставки, организуемые консульствами, просмотр кинофильмов, а также сбор и получение информации об условиях и событиях в консульском округе страны пребывания. И требования здесь те же – эта деятельность должна проводиться лишь законными средствами, с соблюдением существующих в государстве пребывания законов и правил.

И наконец, с оговорками, высказанными при общей характеристике консульств, можно говорить о представительном характере их деятельности.

Украинский Консульский устав 1994 г. в ст. 12 предусматривает, что выполнение консулом консульских функций другого государства может иметь место только по особому указанию МИД Украины и согласия государства пребывания.

Завершая рассмотрение вопроса о консульских функциях, необходимо указать на некоторые сложившиеся здесь общие принципы. Как и в области дипломатических отношений, это,

прежде всего, принцип невмешательства во внутренние дела государства пребывания в процессе консульской деятельности, а также принцип уважения или, во всяком случае, соблюдения законов и правил государства пребывания.

Указанные принципы, закрепленные сейчас как в нормах международного права (Венская ККС 1963 г., двусторонние консульские договоры и конвенции), так и в национальном законодательстве являются критерием правомерности деятельности консульских должностных лиц. Несоблюдение этих принципов может служить достаточным основанием к объявлению этих лиц нежелательными и прекращению их функций в государстве пребывания указанным выше порядком.

Средства осуществления консульских функций. В принципе они те же, что и у дипломатических представительств. Для нормального функционирования консульств им необходимы, прежде всего, соответствующие **помещения**.

Одним из важнейших средств осуществления консульских функций является также **свобода сношений консульства** с центральными органами внешних сношений своего государства, а также со своим дипломатическим и другими консульскими представительствами в стране пребывания.

Термин «свобода сношений» может означать, во-первых, свободу от всякого вмешательства и цензуры со стороны властей государства пребывания по отношению ко всем входящим и исходящим из консульства источникам информации. Во-вторых, этим термином охватывается и техническая сторона дела — средства связи, используемые консульством для получения и передачи сообщений.

Весьма существенной возможностью облегчить выполнение консульских функций (особенно таких, как защита прав и интересов граждан представляемого государства, а также информационной функции) является предусматриваемая современным консульским правом **свобода передвижения консульских должностных лиц** по территории консульского округа. Правда, ст. 34 Венской ККС 1963 г., отражая бытующую тенденцию расширительного толкования этой свободы, нередко используемого для прикрытия деятельности, ничего общего не имеющей с дип-

ломатическими и консульскими функциями, не содержит оговорки о том, что это возможно лишь в пределах консульского округа.

Таковы лишь некоторые из предусматриваемых современным международным правом средств законного осуществления консульскими учреждениями возложенных на них функций.

Выполнение этих обязанностей государством пребывания включает как помощь и содействие иностранным консульствам в снабжении, организации досуга и быта персонала консульских учреждений, и т. п., так и, главным образом, создание правовых гарантий для их нормальной и беспрепятственной деятельности в виде предоставления соответствующих привилегий и иммунитетов.

Для Украины эти проблемы имеют особое значение, так как она сравнительно недавно существует как суверенное государство – полноправный субъект международного права.

В консульствах правые вопросы гражданства лиц аккредитующего государства урегулированные по-разному. Однако это отличие имеет большей частью редакционный, а не содержательный характер. Согласно ст. 20 Консульского устава Украины, консул обязан принимать меры для того, чтобы юридические лица и граждане Украины в полном объеме пользовались всеми правами, предоставленными им законодательством государства пребывания, и международными договорами, участниками которых является Украина и государство пребывания, а также международными обычаями.

Для обеспечения выполнения этой функции консул обязан принимать меры для восстановления затронутых прав юридических лиц и граждан Украины. Если после обращения консула к властным структурам государства пребывания не будут восстановлены права юридических лиц и граждан Украины, консул обязан сообщить об этом МИД Украины и главе дипломатического представительства Украины в государстве пребывания.

Они готовят также представление об утрате лицами гражданства Украины и вместе с необходимыми документами присылают их на рассмотрение этой Комиссии.

Консульские учреждения выдают лицам, которые приобрели гражданство Украины, паспорта гражданина Украины, временные паспорта гражданина Украины, проездные документы ребенка, документы о прекращении гражданства Украины.

Консул ведет учет граждан Украины, постоянно проживающих или временно находящихся в его консульском округе. Он регистрирует граждан аккредитующего государства, имеющих постоянное местожительство в консульском округе, хотя это и не исключает возможности регистрации лиц, прибывших на незначительный срок.

Венская ККС 1963 г. прямо не предусматривает, что консульское должностное лицо имеет право регистрировать граждан аккредитующего государства, но такая возможность вытекает, по меньшей мере, из двух пунктов ст. 5 Конвенций.

Однако эта статья Конвенции подтверждает, что такая регистрация граждан своего государства возможна в пределах консульского округа и не должна противоречить законодательству принимающего государства.

Консул оказывает содействие проведению всеукраинского референдума, выборов Президента Украины, народных депутатов Украины согласно законодательству Украины и страны пребывания.

Консул предоставляет значительную помощь в выполнении служебных обязанностей членам государственных делегаций Украины, народным депутатам Украины, представителям министерств, ведомств и других органов государственной исполнительной власти Украины, органов местного и регионального самоуправления, а также руководителям государственных предприятий и научных учреждений, временно находящихся в пределах его консульского округа. Этот участок работы требует от консула соответствующих знаний и эрудиции в разных сферах государственной, экономической и социальной жизни.

Кроме этого, консул информирует граждан Украины, временно находящихся в его консульском округе, о действующем законодательстве государства пребывания, а также о практике его применения и о местных обычаях. Распоряжения консула, выданные им в пределах его полномочий по вопросам, касающимся пребывания граждан Украины за границей, имеют для них обязательную силу.

Консул уполномочен без отдельной доверенности представлять в учреждениях государства пребывания граждан своего государства, если они отсутствуют и не доверили ведения дела какому-то лицу или не могут защищать свои интересы по другим причинам.

Такая форма представительства может длиться до тех пор, пока лица, которых представляют, не назначат своих уполномоченных или не возьмут на себя защиту своих прав и интересов.

Среди важных консульских функций административного характера целесообразно выделить выдачу паспортов и виз или других документов, необходимых для пересечения границы и осуществление международных поездок.

Заметим, что существует соответствующий порядок оформления документа для возвращения в Украину. Гражданин Украины, потерявший паспорт, заполняет заявление установленного образца в присутствии консульского должностного лица. Кроме этого, он должен подать протокол (справку) органов внутренних дел страны пребывания о подтверждении факта его обращения по поводу потери паспорта, а также две фотографии. Получив ответ на запрос в органы внутренних дел Украины, ему выдают документ о возвращении.

При представлении заявителем документов, подтверждающих его личность, принадлежность к гражданству и паспортные данные, свидетельства на возвращение могут выдаваться без обращения к органам внутренних дел Украины в порядке исключения.

Согласно ст. 41 Консульского устава Украины, консул имеет право выдавать, продолжать, погашать визы на въезд в Украину, выезд из Украины и транзитный проезд через территорию Украины, а также вносить изменения в выданные визы. Большей частью это касается совершения таких действий в отношении иностранцев, а также граждан аккредитующего государства, проживающих за границей. При этом возникает вопрос, имеющий практическое значение и касающийся предоставления виз в тех случаях, когда государства не признали друг друга, или признали, но на их территориях не открыты дипломатические и консульские представительства. Этот вопрос можно решить следующим образом: во-первых, иностранец может получить такую визу в консульском учреждении, которое находится в третьем государстве; во-вторых, когда консульское учреждение уполномочено предоставлять визы третьему государству; в-третьих, можно

получить визу на границе государства, в которое направляется заинтересованное лицо.

Согласно ст. 25 Закона Украины «О правовом статусе иностранцев», иностранцы могут въезжать по действительным национальным паспортам или документам, которые их заменяют. При этом иностранцы должны получить в установленном порядке въездную визу, если другое не предусмотрено законодательством Украины. По общему правилу такую визу выдает консульское учреждение или консульский отдел при дипломатическом представительстве.

Нормы консульского права уполномочивают консула совершать функции удостоверения заключения и прекращения брака, усыновления (удочерения), установление отцовства, опеки и попечительства, регистрации актов гражданского состояния.

Согласно законодательству нашего государства, регистрация актов гражданского состояния граждан Украины, проживающих вне ее границ, ведется в консульских учреждениях Украины. При регистрации актов гражданского состояния РАГС в консульских учреждениях Украины применяется законодательство Украины, если заинтересованные лица являются гражданами Украины. Если они являются гражданами разных государств или не установлено, гражданами какого государства они являются, то по их согласию применяется законодательство одного из государств, а в случае несогласия – решение консула, который регистрирует акт гражданского состояния.

Одной из сложнейших функций консула является функция, имеющая судебный характер. Прежде всего, следует выделить функцию консула в отношении граждан Украины, находящихся под арестом, задержанных или лишены свободы в другой форме, отбывающих наказание. Нормы консульского права возлагают на соответствующие властные органы принимающего государства обязанность информировать консульское учреждение аккредитованного государства о каждом случае ареста, задержание или лишение свободы в другой форме. Существующие отличия в консульской практике государств по этому поводу касаются преимущественно срока, в течение которого соответствующие органы должны сообщить консульскому учреждению о таких фактах.

Существует две разновидности двусторонних конвенций. Первая не предусматривает конкретного срока сообщения консульского учреждения аккредитуемого государства об аресте их граждан. На практике это обстоятельство ограничивает, а иногда и делает невозможным предоставление правовой помощи. Вторая разновидность двусторонних конвенций характерна тем, что органы власти государства пребывания обязаны информировать консульское учреждение о каждом случае ареста или задержании гражданина аккредитуемого государства в сжатые сроки. Некоторые конвенции предусматривают, что такие извещения должны поступить немедленно или не позднее 48 часов со времени задержания или ареста. В частности, Консульская конвенция между Украиной и Турецкой Республикой от 21 мая 1998 г. устанавливает, что «компетентные органы государства пребывания безотлагательно, но не позднее 3 дней, извещают соответствующее консульское учреждение аккредитуемого государства о задержании, аресте или любом другом ограничении свободы гражданина аккредитуемого государства» (ст. 12). В соответствии с этой Конвенцией указанные органы безотлагательно, но не позднее, чем за 5 дней после задержания, ареста или любого другого ограничения свободы гражданина аккредитуемого государства, обеспечивают реализацию права консульского должностного лица посетить его, в частности, для предоставления ему необходимой правовой помощи.

Консульские должностные лица имеют право посещать гражданина аккредитуемого государства, находящегося в тюрьме, под стражей или задержанного, для разговора с ним, а также состоять в переписке с ним и принимать меры для обеспечения ему юридического представительства.

Консул обязан следить, чтобы таких граждан содержали в условиях, отвечающих санитарно-гигиеническим требованиям, и чтобы они не претерпевали жестокого обращения, унижающего человеческое достоинство.

Обозначенную функцию консул выполняет без специальных на это полномочий, т.е. согласно своему правовому статусу. Свои представительные функции консул выполняет перед всеми судебными органами и органами исполнительной власти и самоуправления, расположенными на территории консульского округа.

А потому профессиональная подготовка консульских работников по юридическим вопросам имеет чрезвычайно важное значение.

Значительный объем в деятельности консульских должностных лиц занимают нотариальные функции. На универсальном уровне они закреплены в Венской ККС 1963 г. и конкретизируются в двусторонних конвенциях и внутреннем законодательстве аккредитующего государства.

Порядок совершения нотариальных действий консулом определяется законодательством Украины о государственном нотариате, Консульским Уставом и другими законодательными актами Украины. Положение о порядке совершения нотариальных действий консулом утверждают Министерство юстиции Украины и МИД Украины.

Нотариальные действия выполняются в помещении консульского учреждения. В отдельных случаях они могут быть совершены и вне указанного учреждения. При этом консул, совершающий нотариальные действия, обязан сохранять тайну совершенных действий.

Если совершение нотариального действия противоречит законодательству Украины, консул отвечает отказом в совершении такого действия. Для совершения нотариальных действий консул не принимает документы, если они не отвечают требованиям законодательства Украины или могут по своему смыслу нанести ущерб интересам Украины или содержат сведения, которые позорят честь и достоинство граждан.

Консул легализирует документы и акты, заключенные при участии властных структур консульского округа или поступившие от этих властей. Консульская легализация – это придание законной силы (действия), засвидетельствование консулом своей подписью и печатью действительности подписей на любом акте или документе, составленном в пределах его консульского округа и утвержденном местными органами государства пребывания. Она совершается как для граждан своей страны, так и для иностранцев.

Под легализацией понимают юридическую процедуру, выполняемую консульскими учреждениями страны, на территории которой документ должен быть представлен для засвидетельствования действительности подписи и полномочий лица, подписавшего документ, и оригинала печати или штампа, которыми скреплен

этот документ. Целью консульской легализации является обеспечение гарантии органам страны, в которой документ должен действовать, в том, что документ является оригиналом и надлежащим образом оформлен. Консул не отвечает за содержание документа, который он легализирует.

Согласно международной практике и обычаям не требуется легализация паспортов и документов, которые их заменяют, а также документов, которые прямо касаются коммерческих или таможенных операций (счета, документы о перемещении товаров через границу, соглашения о поставке товаров и предоставление услуг, таможенные декларации и т.п.).

Определенную часть в деятельности консульских должностных лиц составляет функция опеки и попечения. Если компетентные органы государства пребывания имеют соответствующую информацию, они обязаны:

а) в случае смерти гражданина аккредитуемого государства безотлагательно сообщить об этом в консульское учреждение, в округе которой произошла смерть;

б) безотлагательно сообщить в компетентное консульское учреждение о любом случае, когда назначение опекуна не отвечает интересам несовершеннолетнего или другого лица, которое не полностью дееспособно и является гражданином аккредитуемого государства (ст. 37 Венской ККС 1963 г.).

Третью группу формируют функции консула в отношении морских и воздушных судов. Компетенция консула относительно морских судов принадлежит к древнейшим и важнейшим его функциям. Более подробно эти функции закреплены в двусторонних конвенциях государств и в разделах IV-V Консульского устава Украины 1994 г.

Получив сведения о прибытии кораблей в порт, расположенный в пределах консульского округа, консул принимает меры для того, чтобы лоцман своевременно прибыл на корабль. По прибытии корабля консул немедленно предоставляет капитану корабля сведения, которые нужны во время сотрудничества с местной властью, в частности, о санитарном состоянии местности, правила порта, местные законы и обычаи, выполнение которых обязательно или каковыми следует руководствоваться капитану корабля и членам экипажа.

Согласно нормам консульского договорного права и права обычая торговые суда должны иметь при себе соответствующие документы, удостоверяющие их принадлежность к тому или иному государству, владельцу, о характере груза и их цели. Принадлежность торгового судна к определенному государству определяется регистрационным сертификатом и флагом.

Консул обязан при первой возможности лично посетить прибывший корабль или отряд кораблей.

Согласно Консульскому уставу Украины, консул принимает от капитана заявление о гибели или повреждении судна или груза или о допущенном повреждении другого судна и груза, а также составляет по просьбе капитана судна акт о морском протесте. Акт о морском протесте составляется на основании заявления капитана, данных судового журнала, а также опрашивания капитана и, если это возможно, не менее двух свидетелей из лиц командного состава судна и двух свидетелей из судовой команды. Консул удостоверяет акт о морском протесте своей подписью и гербовой печатью. Если проводились спасательные работы, то местный суд, по обыкновению, разрешает консулу получить спасенное имущество после оплаты этих работ.

При составлении двусторонней Конвенции стороны, как правило, предусматривают, что консульское должностное лицо имеет право присутствовать во время выяснения компетентными органами государства пребывания причин аварии судна, посадки его на мель или если оно не может самостоятельно продолжать плавание.

В случае приобретения судна за границей консул выдает временное свидетельство на право плавания под государственным флагом Украины.

В случае совершения преступлений на борту воздушного судна консул предоставляет командиру воздушного судна помощь в выполнении обязанностей, вытекающих из законодательства Украины и международных договоров Украины.

Во время выполнения консульских функций в отношении средств автомобильного, железнодорожного транспорта и судов речного флота консул руководствуется положениями, касающимися выполнения им функций в отношении морских и воздушных судов.

В политической сфере консул, главным образом, играет роль политического наблюдателя и информатора своего правительства. В современной практике круг его обязанностей довольно широк. Он должен ориентироваться в парламентских системах, в структуре политических партий, в современных политических и идеологических изменениях, знать государственных деятелей и других лиц, имеющих значительное влияние на жизнь страны пребывания.

Во второй половине XX ст. значительно расширились экономические функции консульских органов¹.

Особенно расширились функции консульских органов в сфере туризма, культуры, образования науки и спорта. С переходом Украинского государства к рыночной экономике происходит переориентация основных задач консульской службы на защиту частных интересов граждан и юридических лиц за границей. Безусловно, с появлением новых областей экономики и социально-культурной сферы, в конечном итоге, закрепятся новые функции консулов в этих сферах посредством заключения двусторонних консульских конвенций.

¹ Репецький В.М. Дипломатичне і консульське право / В.М. Репецький. – К.: Знання, 2006. – С. 293–294.

Глава 9. КОНСУЛЬСКИЕ ПРИВИЛЕГИИ И ИММУНИТЕТЫ

9.1. Основные привилегии и иммунитеты консульских учреждений как органов аккредитуемого государства

История развития консульского права в значительной мере объясняет существование определенного различия между консульскими и дипломатическими иммунитетами и привилегиями. Известно, что дипломатическое представительство действует как на функциональной, так и на представительной основе. В теории международного права отрицается представительный характер консульских учреждений, а потому принято считать, что они действуют лишь на функциональной основе. Это обстоятельство отображается в особенностях консульских иммунитетов и привилегий и отличает их от дипломатических.

Консульский иммунитет – это изъятие из юрисдикции государства пребывания или освобождение от иностранной юрисдикции. В его основе лежит принцип суверенного равенства государств и невмешательство во внутренние дела друг друга. Консульский иммунитет распространяется на иностранные государства, находящееся им имущество и лиц, представляющих направившее их государство.

Консульские привилегии – это дополнительные льготы и преимущества, которыми наделяются консульства и их сотрудники по сравнению с гражданами и юридическими лицами государства пребывания.

Во вступительной части Венской ККС 1963 г. подчеркивается, что такие привилегии и иммунитеты предоставляются «не для удобств отдельных лиц, а для обеспечения эффективного осуществления консульскими учреждениями функций от лица их государств». Идентичная формулировка содержится также во вступлении в Венскую КДС 1961 г.

Согласно Венской ККС, консульские привилегии и иммунитеты делятся на две группы.

К иммунитетам принадлежат: неприкосновенность помещений консульского учреждения; неприкосновенность консульских архивов, документов и официальной переписки; свобода сношений и

передвижений; фискальный иммунитет, право консульства пользоваться гербом и флагом своего государства; таможенные привилегии.

Неприкосновенность служебных помещений является важнейшим иммунитетом, обеспечивающим нормальное функционирование консульского учреждения. Она обеспечивается посредством выполнения государствами пребывания двух основных обязанностей: обеспечения эффективной внешней охраны помещений (зданий и земельного участка); ограничения доступа властных органов страны пребывания в помещение консульства. Под властными органами следует иметь в виду служебных лиц, имеющих право совершать принудительные действия (следователей, контролеров, пожарную охрану, судебных исполнителей, полицию). Неприкосновенность помещения консульского учреждения сохраняется даже в случае разрыва дипломатических и консульских сношений.

С иммунитетом неприкосновенности консульских помещений связан вопрос о возможности предоставления убежища в таких помещениях. Венская ККС 1963 г., а также большинство двусторонних консульских конвенций указывают на запрет использовать консульские помещения для нужд, несовместимых с выполнением консульских функций.

В ст. 33 Венской ККС 1963 г. подчеркивается, что *консульские архивы и документы* неприкосновенны в любое время и независимо от их местонахождения.

Свобода сношений консульского учреждения с аккредитуемым государством – особенно важное условие обеспечения нормальной деятельности консульства. При сношениях с правительством, дипломатическими представительствами и другими консульскими учреждениями аккредитуемого государства, где бы они не находились, консульское учреждение может пользоваться любыми приемлемыми средствами, включая дипломатических и консульских курьеров, дипломатическую и консульскую вализы и закодированные или зашифрованные депеши. Практическая возможность пользоваться связью реализуется через наделение иммунитетом неприкосновенности почты, архивов и документов консульского учреждения.

Официальная корреспонденция консульского учреждения является неприкосновенной. Под **официальной корреспонденцией** следует иметь в виду любую корреспонденцию, касающуюся консульского учреждения и его функций. Понятие «неприкосновенность» в этом случае означает, что местные органы исполнительной власти не имеют права распаковывать или задерживать корреспонденцию, а также использовать ее с любой официальной целью. Определенные трудности представляет вопрос о консульской вализе и почте.

Использование консульских курьеров является надежным каналом связи консульств. Несмотря на то, что консульские курьеры находятся на службе в МИД аккредитующего государства, по общему правилу они не имеют консульских рангов и не входят в состав персонала консульства.

Консульские помещения, предметы их обустройства, имущество консульского учреждения пользуются иммунитетом от любых форм реквизиции.

Трудности в подходе и решении вопроса о консульских привилегиях и иммунитетах вполне объяснимы, поскольку, как отмечалось, между посольствами и консульствами, с одной стороны, наблюдается много общего, а с другой – существуют довольно существенные различия. Именно поэтому существует два основных подхода, две тенденции в определении юридической природы и объема консульских привилегий и иммунитетов.

Первым по времени возникновения, и в этом смысле «классическим», был и часто встречается сейчас в западной практике взгляд на консульства как на органы, существенно отличающиеся по своим функциям от дипломатических представительств. Этим объясняются ограниченные по сравнению с последними привилегии и иммунитеты, особенно в период, когда на Западе еще не было предпринято слияние дипломатической и консульской служб и объединение их в рамках одного ведомства иностранных дел. В какой-то мере дань этим старым представлениям отдает и Венская конвенция о консульских сношениях 1963 г., закрепляющая, в сущности, лишь тот минимум привилегий и иммунитетов консульских должностных лиц, который должен предоставляться им во всех случаях. Доктринальной основой для такого традиционного в международном праве подхода является представление о

том, что в сфере консульских привилегий и иммунитетов действует лишь теория функциональной необходимости.

Одним из основополагающих принципов в области консульских привилегий и иммунитетов является правило, в силу которого и личная неприкосновенность, и иммунитет консулов от юрисдикции государства пребывания гарантируются им не во всех случаях, а лишь тогда, когда совершаемые ими действия не выходят за рамки служебной необходимости, их официальных, признанных международным правом, функций. Такой сугубо функциональный подход является главным отличительным признаком консульских привилегий и иммунитетов по сравнению с дипломатическими.

Исключения из этого общего правила возможны, но, как отмечалось, даже максимальное приближение консульских должностных лиц к статусу, привилегиям и иммунитетам дипломатических агентов не означает (в имеющихся двусторонних консульских конвенциях) их тождества с последними. Как справедливо отмечает Ю. Д. Ильин, «переход к полному личному иммунитету консульских должностных лиц представляет собой пока еще тенденцию, но объективная необходимость этого вполне очевидна»¹.

Что касается начала и окончания действия консульских привилегий и иммунитетов, связанных с этим прав и обязанностей представляемого государства и государства пребывания, а также отказа от иммунитета, то здесь практически никаких принципиальных различий по сравнению с аналогичными вопросами в сфере дипломатических отношений не наблюдается.

9.2. Привилегии и иммунитеты консульских учреждений: инварианты и вариативность

В консульском праве, как и в отношении дипломатических представительств, сейчас различают **две категории привилегий и иммунитетов:**

- а) привилегии и иммунитеты консульского учреждения в целом как органа государства;
- б) привилегии и иммунитеты консульских должностных лиц.

¹ Репецкий В.М. Дипломатичне і консульське право / В.М. Репецкий. – К.: Знання, 2006. – С. 289.

Такая классификация способствует более четкому определению правового статуса дипломатических и консульских представительств, особенно в том, что касается привилегий и иммунитетов персонала этих представительств. Каждая категория сотрудников (дипломатических и консульских) получает теперь привилегии и иммунитеты в зависимости от занимаемого ими положения и по праву, а не по принципу лишь распространения на них в порядке международной вежливости привилегий и иммунитетов главы соответствующего иностранного представительства.

Рассмотрим сначала привилегии и иммунитеты, предоставляемые консульским учреждениям как таковым.

1. Неприкосновенность помещений консульств. Необходимость этого основного вида консульских иммунитетов столь же очевидна, как и в случае с дипломатическими представительствами. Сам по себе принцип неприкосновенности консульских помещений стал частью общего международного права и уже закреплён в его договорных нормах. Суть этого принципа, воспроизводимого и в законодательстве многих стран, сводится к тому, что запрещается доступ в помещения, занимаемые консульствами, и производство в них каких-либо принудительных действий (обыск, арест, реквизиция имущества и т. п.) без согласия или просьбы о том главы соответствующего консульского учреждения.

Украина, как и большинство других государств, стоит за признание принципа абсолютной неприкосновенности помещений консульских представительств на основе взаимности в его консульских отношениях с другими государствами. Предусматривается, что доступ в помещения, занимаемые консульскими представительствами иностранных государств в Украине, или производство в них каких-либо принудительных действий могут иметь место лишь по просьбе или с согласия главы консульского представительства или главы дипломатического представительства данного иностранного государства.

В двусторонних консульских договорах и конвенциях Украины с зарубежными странами принцип абсолютной неприкосновенности консульских помещений формулируется лишь с одним необходимым уточнением: это должны быть помещения, используемые исключительно для целей консульства.

2. **Неприкосновенность архивов и документов консульского учреждения.** Этот вид консульских иммунитетов является, пожалуй, наиболее устоявшимся и общепризнанным: «Консульские архивы являются неприкосновенными в любое время и независимо от их местонахождения» (ст. 12); хотя обычно и делается одна оговорка: «Неслужебные бумаги не должны храниться в консульских архивах» (там же).

3. Фискальные, или **налоговые, льготы и изъятия**, определяемые на договорной основе, выглядят следующим образом: представляемое государство освобождается государством пребывания от обложения и взыскания каких-либо налогов или иных подобных сборов любого вида на:

– земельный участок, здания или части зданий, используемые исключительно для консульских целей..., если указанное имущество находится в собственности или арендуется от имени представляемого государства или какого-либо физического или юридического лица, действующего от имени этого государства;

– сделки или документы, касающиеся приобретения указанного недвижимого имущества, если представляемое государство приобретает это имущество исключительно для консульских целей.

Положения п. 1 настоящей статьи не относятся к уплате, за конкретные виды обслуживания (ст. 18). Последние, как отмечалось ранее, включают оплату по счетам за электроэнергию, газ, водоснабжение и т. п. Но эти исключения не распространяются на сборы, пошлины и налоги, которыми по законодательству государства пребывания облагают лиц, заключивших договор с аккредитуемым государством или с лицом, действующим от его имени.

4. В отношении предметов, ввозимых для официального пользования консульских представительств (включая автомобили, предназначенные для служебного пользования консульства), действует правило, аналогичное по своему содержанию тем **таможенным привилегиям**, которые предоставляются дипломатическим представительством. Иначе говоря, государство пребывания в соответствии с действующими в нем законами и правилами разрешает для нужд консульства ввоз предметов официального пользования и освобождает эти предметы от уплаты таможенных пошлин (ст. 22).

5. Консульства, как и дипломатические представительства, имеют право **пользоваться флагом и эмблемой** представляемого государства. Обычно на зданиях консульств укрепляются щиты с государственным гербом страны консула, а также соответствующим наименованием консульства на языке представляемого государства и на языке государства пребывания. На консульстве, а также на резиденции главы консульства может подниматься флаг представляемого государства. При исполнении служебных обязанностей глава консульства может поднимать флаг представляемого государства на используемых им средствах передвижения (ст. 10).

Помимо привилегий и иммунитетов, предусмотренных международным правом, консульства, как и дипломатические представительства, пользуются в государстве пребывания некоторыми особыми правами и преимуществами в силу норм международной вежливости, с учетом принятых в каждой стране традиций и обычаев.

В целом можно констатировать, что привилегии и иммунитеты консульств по видам и содержанию близки к дипломатическим, хотя объем их не всегда совпадает. Консульские привилегии и иммунитеты можно определить как совокупность особых льгот, прав и преимуществ, предоставляемых иностранным консульским представительствам и их сотрудникам в объеме, определяемом договорными и обычными нормами международного права и законодательством государства пребывания.

9.3. Привилегии и иммунитеты консульских должностных лиц в контексте динамики современного мира

С точки зрения общего международного права, и прежде всего Венской ККС 1963 г., именно в вопросе о личных привилегиях и иммунитетах консулов наблюдаются наибольшие различия по сравнению с привилегиями и иммунитетами дипломатов. Это касается главным образом двух основных видов консульских иммунитетов – личной неприкосновенности и иммунитета от юрисдикции.

С другой стороны, как отмечалось, в двусторонних консульских конвенциях последнего времени личная неприкосновенность и

иммунитет консулов от юрисдикции страны пребывания практически совпадают с положением дипломатических агентов.

Следует отметить, что в теории и практике вопрос о **личной неприкосновенности** консульских должностных лиц решается по-разному. В литературе, как и в нормативных источниках, не проводится различие между самими понятиями «личная неприкосновенность» и «иммунитет от юрисдикции» применительно к консулам.

Исторически сложилось так, что в доктрине и в практике государств консулы первоначально рассматривались как лица, подлежащие юрисдикции того государства, в котором они выполняют свои функции (исключением являлись режим капитуляций и связанная с ним консульская юрисдикция на Востоке). Этот взгляд восходит еще к началу XVIII в.: в 1737 г. английский суд отказался признать иммунитет консула прусского короля Барбюи от английской юрисдикции. С тех пор в судебной практике многих европейских и американских государств не признавалась личная неприкосновенность иностранных консулов.

Все же можно считать, что в судебной практике западных стран выражение «личный иммунитет» толкуется именно в смысле личной неприкосновенности, а не иммунитета от юрисдикции. И эта личная неприкосновенность в принципе сейчас признается всеми государствами, однако она не распространяется так далеко, как у дипломатов, не носит абсолютного характера.

Аналогично решается вопрос о личной неприкосновенности консульских должностных лиц внутригосударственным правом Украины.

Приведенные выше нормы международного и внутригосударственного права отражают традиционный подход к вопросу о личной неприкосновенности консулов. Однако в консульских договорах и конвенциях Украины последнего времени встречаются и иные, достаточно разнообразные, решения того же вопроса, направленные в целом на приближение консульской личной неприкосновенности к дипломатической неприкосновенности.

При этом в одних случаях все консульские должностные лица пользуются личной неприкосновенностью без каких-либо ограничений, и формула ее совпадает с личной неприкосновенностью дипломатических агентов: «Личность консульского

должностного лица и сотрудника консульства неприкосновенна. Они не подлежат аресту или задержанию в какой бы то ни было форме. Государство пребывания обязано относиться к ним с должным уважением и принимать все надлежащие меры для предупреждения каких-либо посягательств на их личность, свободу или достоинство» (ст. 15 украинско-грузинской консульской конвенции от 14 февраля 1997 г., ст. 14 украинско-турецкой консульской конвенции от 01 июля 1997 г.).

Иммунитет от юрисдикции государства пребывания. Общий принцип здесь состоит в том, что все работники консульских учреждений не подлежат юрисдикции государства пребывания в отношении действий, совершаемых ими при исполнении служебных обязанностей. Что касается действий, предпринимаемых не в качестве официальных лиц, а в сфере частной жизни, то в этих случаях иммунитет им не предоставляется. Именно в этом основное различие между дипломатами и консулами в части их изъятия из сферы действия юрисдикции государства пребывания.

Указанное положение давно уже образует часть международного обычного права, а в настоящее время входит в качестве общепризнанной нормы как в двусторонние консульские договоры, так и в многостороннюю Венскую ККС 1963 г. (ст. 43).

Договорная практика Украины последнего времени развивается, как и в отношении личной неприкосновенности консулов, в направлении выравнивания правового статуса консулов и приближения его к дипломатическому.

Иногда полный, во всех случаях (т. е. и в сфере частных, не официальных действий), иммунитет предоставляется консульским должностным лицам и сотрудникам консульского учреждения только **от уголовной юрисдикции государства пребывания**. А если речь идет об освобождении от административной и гражданской юрисдикции, то только в том, что касается их служебной деятельности.

Следует подчеркнуть, что рассмотренные выше виды привилегий и иммунитетов личного характера предоставляются только штатным консулам. Нештатные, или почетные, консулы ни личной неприкосновенностью, ни полным иммунитетом от юрисдикции не пользуются. Они могут в лучшем случае рассчитывать лишь на

иммунитет в отношении официальных действий, совершаемых от имени и в интересах представляемого государства.

В более широком плане круг лиц, пользующихся теми или иными видами консульских привилегий и иммунитетов, может включать не только консулов, но также в известной мере и других сотрудников консульских учреждений и членов их семей при том неременном условии, что эти лица не должны быть гражданами государства пребывания или же постоянно проживающими в нем гражданами третьих государств. С другой стороны, если консульские функции осуществляются дипломатическим персоналом посольства или миссии того или иного государства (т. е. консульским отделом такого дипломатического представительства), то привилегии и иммунитеты членов этого дипломатического представительства регулируются уже не консульскими конвенциями, а соответствующими положениями Венской КДС 1961 г.

Согласно 1 ст. Венской конвенции 1963 г., консульское должностное лицо означает любое лицо, включая главу консульского учреждения, которому поручено в этом статусе выполнение консульских функций.

Если на консульское должностное лицо открывается уголовное дело, это лицо *должно* явиться в компетентные органы. Вместе с тем во время проведения дела к нему обязаны проявлять уважение, учитывая его официальный статус и ставить как можно меньше препятствий относительно выполнения им консульских функций. А если возникает потребность задержания консульского должностного лица, соответственно судебное преследование относительно него должно быть возбуждено в наиболее сжатые сроки. В случае ареста или предварительного заключения любого работника консульского персонала или возбуждения против него уголовного дела, государство пребывания *немедленно сообщает* об этом главе консульского учреждения. Если же такие меры применяются в отношении последнего, государство пребывания сообщает об этом аккредитуемое государство по дипломатическим каналам.

Согласно ст. 43 Венской ККС 1963 г., консульские должностные лица и консульские служащие *не подлежат* юрисдикции судебных или административных органов государства пребывания относительно действий, содеянных ими во время выполнения консуль-

ских функций. А потому юридический иммунитет имеет функциональный характер.

В современной международной практике функциональный иммунитет – довольно распространенное явление. Он предоставляется широкому кругу лиц: консулам, военным морякам, служащим международных организаций, административно-техническому и обслуживающему персоналам дипломатических представительств и др. Соответственно при этом возникает определенная проблема, основное содержание которой сводится к определению самого понятия «действий, содеянных при выполнении консульских функций». Учитывая это, в консульской практике часто возникают трудности относительно выяснения того, находилось ли обозначенное лицо на момент преступления при выполнении своих служебных обязанностей, или нет, а также того, кто уполномочен решать эту проблему. Здесь возможны два варианта: на уровне аккредитующего государства, либо на уровне государства пребывания. К сожалению, на универсальном уровне этот вопрос не разрешим, поскольку здесь сталкиваются интересы двух государств.

Консульский юрисдикционный иммунитет является проявлением формальных (процессуальных) привилегий. Он не снимает наказания за совершенные действия, а лишь предусматривает невозможность преследования при исполнении служебных обязанностей. Его временное действие обусловлено периодом пребывания конкретного лица на соответствующей должности.

Отличие между формальным (процессуальным) и материальным иммунитетом заключается в том, что последний исключает наказуемость действий. Таким материальным иммунитетом есть, например, адвокатский иммунитет. Процессуальный иммунитет, не отменяя наказуемости действий, не разрешает преследовать лицо за определенные действия.

Целый ряд конвенций, подписанных Украиной и другими государствами, предоставляя иммунитеты конкретным должностным лицам, распространяет их также и на членов их семей, которые проживают вместе с ними.

Таким образом, заключая двусторонние консульские конвенции, государства стремятся к более четкому урегулированию отдельных

вопросов правового статуса консульских должностных лиц сравнительно с тем, как это предусмотрено ст. 43 Венской ККС 1963 г.

Неоднозначно в консульском праве урегулирован вопрос относительно обязанности консульских служащих быть свидетелями. Согласно п. 1 ст. 44 Венской конвенции, работников консульского учреждения могут вызвать как свидетелей во время ведения судебных или административных дел, и они не могут отказываться давать показания. Если консульское должностное лицо отказывается давать показания, относительно него не могут применяться никакие меры принуждения или наказания. Компетентные органы государства пребывания, которым нужны свидетельства консульского должностного лица, не должны создавать препятствий для выполнения им служебных обязанностей. Указанные органы могут, когда это возможно, получить свидетельство по месту проживания этого лица, в помещении консульского учреждения или принять от нее письменное заявление.

Важной юридической гарантией в деятельности работников консульского учреждения является тот факт, что они *не обязаны* свидетельствовать в вопросах, связанных с выполнением своих функций, или предоставлять официальную корреспонденцию и документы, касающиеся их функций. Они также не обязаны давать показания относительно разъяснения законодательства аккредитующего государства.

Что касается налоговых и таможенных привилегий консульских должностных лиц, они нашли свое закрепление в ст.ст. 49–59 Венской ККС 1963 г., а также в двусторонних консульских конвенциях, которые заключило государство.

Работники обслуживающего персонала освобождаются от налогов, сборов и пошлин на заработную плату.

Но даже поверхностный анализ этих положений удостоверяет, что субъективный состав лиц, освобождаемых от уплаты налогов, довольно разнообразен и не касается лишь консульских должностных лиц.

Ст. 50 Венской ККС 1963 г. закрепляет нормативные требования об освобождении от таможенного сбора и таможенного досмотра.

Количество не облагаемых пошлиной потребительских товаров не должно превышать количество, необходимое для непосред-

венного потребления соответствующими лицами. Ограничения, устанавливаемые государством пребывания в отношении ввоза и вывоза товаров, касаются преимущественно автомобилей, алкогольных и табачных изделий.

Личный багаж, который везут с собой консульские должностные лица и члены их семей, проживающие вместе с ними, освобождаются от осмотра. В случае, если есть серьезные основания считать, что в нем содержатся предметы, не являющиеся личными предметами или предметами для официального пользования, багаж может быть досмотрен в присутствии соответствующего консульского должностного лица или члена его семьи.

Важное место в анализе привилегий и иммунитетов занимает вопрос о начале и конце консульских привилегий и иммунитетов. По общему правилу каждый работник консульского учреждения пользуется привилегиями и иммунитетами, предусмотренными Венской ККС 1963 г., с момента его въезда на территорию государства пребывания при следовании к месту назначения или, если он уже находится на этой территории, со времени, когда он начал исполнять свои обязанности в консульском учреждении.

В случае, если функции работника консульского учреждения прекращаются, его привилегии и иммунитеты, а также привилегии и иммунитеты членов его семьи, проживающих вместе с ним, или его частного домашнего рабочего прекращаются в момент, когда это лицо оставляет государство пребывания или после окончания срока, в который необходимо это сделать, в зависимости от того, который из этих моментов наступает быстрее. Но до этого времени привилегии и иммунитеты продолжают существовать, даже в случае вооруженного конфликта.

В случае смерти работника консульского учреждения члены его семьи продолжают пользоваться привилегиями и иммунитетами до момента, когда они покидают государство пребывания или до окончания разумного срока для того, чтобы покинуть государство пребывания.

Рассматривая вопрос о привилегиях и иммунитетах консульских должностных лиц, нельзя при этом обойти аналогичную проблему относительно почетных консулов.

Венская ККС 1963 г. не содержит определения термина «почетный консул», лишь в некоторых двусторонних консульских конвенциях присутствуют элементы дефиниции этого термина. Отсутствует подробное описание этого термина и в консульских уставах государств. Поскольку почетный консул является гражданином того государства, на территории которого он выполняет консульские функции и одновременно занимается другой профессиональной деятельностью, соответственно он не может иметь аналогичный правовой статус как профессиональный (штатный) консул. Некоторые двусторонние конвенции вообще не предусматривают возможности использования института почетного консульства.

Следует указать, что согласно ст. 68 Венской ККС 1963 г., каждое государство имеет право решать, будет ли оно назначать или принимать почетных консульских должностных лиц. Очевидно, одной из важнейших гарантий в их деятельности есть то, что государство пребывания *обязано* предоставить почетному консульскому должностному лицу такую защиту, которая может ему понадобиться, учитывая ее официальный статус.

Если против почетного консульского должностного лица возбуждается уголовное дело, он обязан явиться в компетентные органы. Но при проведении дела относительно него должно оказываться уважение, учитывая его официальный статус и, за исключением случаев, когда он арестован или задержан, должны по возможности осуществляться наименьшие препятствия для выполнения им консульских функций. В случае, если возникает необходимость задержать почетное консульское должностное лицо, судебное следствие касательно него должно начаться, по возможности, в наиболее короткий срок.

Но при этом существует довольно важная оговорка, которая сводится к тому, что указанные привилегии и иммунитеты предоставляются лишь во время исполнения консульских функций. Вместе с тем они не предоставляются членам семьи почетного консульского должностного лица или консульского служащего, работающего в консульском учреждении, возглавляемом почетным консульским должностным лицом.

Заключение

Международно-правовой контекст внешних сношений в условиях глобализации, несмотря на органически присущую этой сфере консервативность и приверженность традициям, находится в процессе постоянного поиска, развития и совершенствования. Несколько столетий существования и эволюции дипломатии говорят, тем не менее, о том, что во внешних сношениях, **сколь бы** радикальные изменения они не претерпели, и сейчас широко используются исторически сформировавшиеся принципы, приемы, традиции, обычаи и навыки международного и межгосударственного общения. Сменялись исторические эпохи, рушились империи, распались старые государства и на месте их создавались новые, менялись внешняя политика и ее приоритеты, однако субъекты международного права всегда оставались инструментом реализации внешнеполитических и внешнеэкономических целей государств, защиты и продвижения их национальных интересов.

Сегодня на международной арене действует значительное число представительств международных организаций в государствах-членах и при других международных организациях. До настоящего времени они никогда не рассматривались в одном ряду с дипломатическими представительствами. И хотя их функции несколько отличаются от функций дипломатических представительств, и те, и другие являются миссиями основных субъектов международного права, направленными в другие субъекты, и те, и другие пользуются, хотя и в разном объеме, дипломатическими иммунитетами и привилегиями.

Эти новые тенденции подтверждают, что узкие рамки, в силу действующих традиций ограничивающие доктрины и концепции дипломатии, расширяются под воздействием новых требований, выдвигаемых мировым сообществом.

Задача состоит в том, чтобы дипломатическая деятельность государств проводилась с учетом общепризнанных норм международного права и не выходила бы за рамки допустимого этим правом. То, что недопустимо с точки зрения международного права, не может быть оправданным и в осуществлении дипломатической деятельности, играющей такую важную роль в процессе образования и реализации международно-правовых норм. Между

практикой дипломатической деятельности и применением международного права не должно быть никакого разрыва. Запрещению агрессивной войны в международном праве должна корреспондировать недопустимость проведения агрессивных по своей направленности дипломатических акций, связанных с оказанием неправомерного давления и с угрозой силой.

В соответствии с широко признанным понятием, международные отношения представляют собой совокупность экономических, политических, идеологических, правовых, дипломатических, военных и иных связей и взаимоотношений между государствами и системами государств, между основными социальными, экономическими, политическими силами, организациями и общественными движениями, действующими на мировой арене, т. е. между народами в самом широком смысле этого слова. Поэтому вполне уместно сделать вывод, что, *во-первых*, в качестве *безусловного* права государства существует право на участие его в международном общении и, *во-вторых*, это право по своей природе относится к числу *основных* суверенных прав государств. Такая постановка вопроса отнюдь не вызывается необходимостью лишней раз прокламировать (провозглашать) право на участие в международном общении. По существу это право не нуждается в особом доказательстве – оно подтверждается уже самим фактом существования данного государства, которое, естественно, не изолировано от других, а находится в системе государств, именуемой международным сообществом, и участвует в отношениях между ними.

Вместе с тем нужно иметь в виду, что в межгосударственных отношениях на первом плане находится международно-правовое регулирование внешних сношений. Сохранение скептического отношения к ООН и международному праву в известной мере объясняется фактом завышенных ожиданий со стороны мировой общественности относительно того, что окончание холодной войны повлечет за собой утверждение эры безопасности и бесконфликтного развития международных отношений. Однако присутствующий скепсис отнюдь не означает, что существенного повышения эффективности деятельности ООН и реализации норм международного права по сравнению с временами холодной войны не было. В настоящее время продвижение в этом направлении зависит от того, каким образом международное

право и система ООН будут адаптироваться к реалиям, возможностям и угрозам, характерным для нового этапа мирового взаимодействия.

В последнее время в сфере обеспечения международной безопасности, равно как и безопасности человека, государства и мирового сообщества в целом возникли новые вызовы, один из которых – угроза со стороны *международного терроризма*. Следует признать, что в нынешнем виде международно-правовое обеспечение борьбы с этим вызовом по своей проработанности далеко не соответствует масштабу и актуальности этой угрозы.

В условиях глобализации международный терроризм должен рассматриваться не только как угроза отдельно взятым государствам, но и вызов всему человечеству. Это предопределило ряд принципиально новых характеристик террора эпохи глобализации. Террористические атаки, за редким исключением, направлены не против вооруженных сил или военных объектов, а против гражданского населения и наиболее уязвимых элементов инфраструктуры в наиболее развитых странах. И столь существенные изменения в угрозах, встающих перед государствами, требуют новых дипломатических подходов и совместных решений.

Именно на этом фоне с особой очевидностью должна проявиться роль дипломатии как подлинного носителя идей мира и толерантности. Не случайно исследователи современной дипломатии проявляют огромный интерес к идеям, оценивают политиков, дипломатов с точки зрения «этического измерения» их повседневной деятельности. Вопреки пессимистическим прогнозам, дипломатия не исчерпала свой потенциал. Ее задача в XXI в. – выйти на качественно новый уровень, соответствующий требованиям и вызовам современного мира.

В конце XX в. в системе международных экономических отношений заметно усилилась роль межгосударственного взаимодействия и регулирования в энергетической сфере. Энергетическая дипломатия сегодня включает в себя целый ряд вопросов, в числе которых – надежное снабжение потребителей энергоносителями, доступ к их источникам, диверсификация и обеспечение безопасности маршрутов транспортировки углеводородного сырья и электроэнергии, международные аспекты атомной энергетики. Следует учитывать и растущие корреляцию энергетической дипломатии с проблемами глобализации. Выход человеческой деятельности за национальные рамки,

транснациональные формы ее организации предвещают кардинальные изменения условий, в которых находятся и действуют индивиды, социальные группы и общины, народы и государства. Формирование этих условий начинается с динамичных изменений в различных видах экономической деятельности. Активность в этой области настолько превосходит все остальное, что нередко глобализация отождествляется со **становлением глобальной экономики**.

В таких условиях огромное значение приобретают информационные функции дипломатии. Исследование этого явления может быть успешным лишь при условии наличия разработанного понятийного аппарата. Основной составляющей такого аппарата является система понятий, благодаря которым раскрываются сущностные элементы исследуемого явления.

Главная черта, присущая дипломатическим документам, – то, что они являются записью политической и дипломатической информации, выполненной в зависимости от эпохи на различных носителях по установленным для этого специальным правилам в целях ее последующего использования в практической работе. Информационной составляющей дипломатической работы и ее трансформациям в современных условиях в представленной вниманию читателя монографии уделено немаловажное значение.

Сейчас сфера внешней политики – это область очень жесткой конкуренции, поэтому от ее субъектов и от лиц, представляющих этих субъектов на международной арене, требуются и четкость позиций и действий, и дисциплинированность, и расторопность, и главное – **инициативность и настойчивость**. Именно поэтому украинским дипломатам следует действовать на опережение, не ограничиваться анализом и освещением внешнеполитических событий, а предлагать конкретные шаги по проведению внешнеполитической линии государств.

Украинское государство имеет многообещающие перспективы занять подобающее место в быстротечном мире с его глобальными вызовами и надеждами. Двусторонние и многосторонние формы сотрудничества, набирающие все больший динамизм во внешней политике Украины, равно как и ее возрастающее участие в решении актуальных проблем современности, дают основания полагать, что при минимально благоприятных условиях украинская дипломатия и

политика достигнут максимально положительных результатов для страны. Нет сомнения и в том, что дальнейшее внутреннее и внешнее направление развития украинского государства, твердо идущего демократическим путем, подтвердят его значение как необходимого, важного и надежного партнера в построении новой системы международных отношений.

Путь ко всеобщему устойчивому развитию, разрешению профессиональных и этнических конфликтов пролегает через глобальный диалог, в основе которого – утверждение принципов справедливости и прав человека, толерантности и культурного отношения к миру. Это и побудило меня, имеющего долгие годы отношение к дипломатии и международным отношениям, взяться за изучение процесса формирования дипломатической деятельности Украины, ее особенностей и приоритетов на различных этапах ее становления. Стало очевидным, что в новых исторических условиях существует потребность заново выстроить внешнюю политику новой демократической Украины.

В первую очередь в осуществлении украинской дипломатии следует учитывать уникальное геополитическое положение Украины, предопределяющее необычайно широкий спектр ее внешнеполитических интересов. Из особенностей геополитического положения Украины вытекает и традиционный для нее многовекторный характер ее внешней политики. Географическое положение и насущные жизненные интересы страны всегда требовали от украинской дипломатии активно развивать отношения с государствами на Западе, Востоке, Севере, и Юге.

Современная Украина сделала однозначный выбор в пользу внешней политики, ориентированной, прежде всего, на реализацию и последовательную защиту национальных интересов страны. Такой подход придал украинской политике черты исторической преемственности и последовательности. В стремительно меняющемся мире Украины крайне важно оставаться в центре мировых процессов, не ввязываясь при этом в чужие войны и конфликты. Еще большее значение фактор многосторонности во внешней политике приобрел в наши дни, поскольку эффективно противостоять возникающим угрозам и вызовам возможно лишь на коллективной основе.

И в заключение хотелось бы обратиться к студентам, будущим или начинающим дипломатам. Дипломатическая деятельность – это особый вид профессиональной деятельности, требующий полной отдачи сил, трудолюбия и понимания того, что в дипломатии не может быть мелочей. Это и карьерная служба, где добиться успеха можно только путем последовательного продвижения по служебной лестнице, требующего освоения все новых и новых граней дипломатического искусства и превращения по мере профессионального роста в опытного дипломатического работника. Поэтому избирать эту трудную стезю стоит только тем, кто готов с полной отдачей посвятить дипломатической карьере всю свою жизнь или, по крайней мере, значительную ее часть. Профессионального роста на дипломатическом поприще можно добиться только в том случае, *если постоянно учиться и оттачивать свои навыки и мастерство, расширять свой кругозор и пополнять багаж своих знаний, быть в курсе всего того, что происходит в родной стране и в мире в целом.* В этом смысле знакомство с данной монографией – это только начальный, хотя и чрезвычайно важный шаг на долгом и трудном пути овладения дипломатической профессией, постижения тайн дипломатического искусства.

СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ

1. *Абдуллаев В.И.* Государственный суверенитет Азербайджанской Республики на новом дипломатическом пространстве: автореферат на соискание ученой степени доктора политических наук. – Б., 2004. – 35 с.
2. *Алексеев И.С.* Искусство дипломатии: не победить, а убедить / И.С. Алексеев. – М.: «Дашков и К», 2007. – 284 с.
3. *Алексєєнко І.В.* Національні держави в умовах глобалізації світу (політичні і правові аспекти): монографія. – К.; Ніжин: ТОВ «Видавництво «Аспект-Поліграф», 2006. – 360 с.
4. *Алиев Г.М.* Основоположник, спаситель и создатель современного Азербайджана / Г.М. Алиев. Б.: Шамс, 2008. – 456 с.
5. *Алиев И.Г.* Речь Президента Азербайджанской Республики Ильхама Алиева в Астане в VII саммите ОБСЕ 1 декабря 2010 г. – Бакинский рабочий, 2010, 2 декабря: www.br.az.
6. *Алиев И.Г.* Президент Азербайджанской Республики, выступление на 65-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН. – Бакинский рабочий, 2010, 24 сентября. www.br.az.
7. *Алиев Т.М.* Азербайджано-Украинское сотрудничество: современный этап развития: автореферат на соискание ученой степени кандидата политических наук. – Б., 2004. – 35 с.
8. *Алиева Мехрибан.* Уроки жизни // Azerbaijan IRS. 2003. – 52 с.
9. *Ализаде И.* Общий концептуальный подход к правам человека / И. Ализаде // Держава і право. 2010. – № 47. – С. 623 – 628.
10. *Антипенко В. Ф.* Механизм международно-правового регулирования борьбы с терроризмом: автореферат дисс. док. юрид. наук. – М., 2004. – 60 с.
11. *Антипенко В. Ф.* Поняття тероризму (кримінально-правове визначення) // Право України. – № 2. – 1999 – С. 92–95.
12. *Антипенко В.Ф.* Борьба с терроризмом. Азербайджан и Украина объединяют усилия. – Бакинский рабочий. 2010, 23 апреля. www.br.az.
13. *Аскеров А.* Современное дипломатическое и консульское право / А. Аскеров. – Б.: Нурлан, 2007. – 494 с.
14. *Баймуратов М.О.* Міжнародне право: підручн. / Одес. нац. юрид. акад. – Х.: Одіссей, 2001. – 671 с.

15. *Бассам А.* Глобализация, интеграция и пути преодоления конфликтности / А. Бассам. – К.: Знання, 2000. – 56 с.
16. *Безпека України* – 2010; за ред. В.П. Горбулина, А.М. Зленка, Г.В. Крючкова, В.П. Семиноженка. – К., 2007. – 123 с.
17. *Бек У.* Что такое глобализация? / пер. с нем. А. Григорьева, В. Седельника. – М.: Прогресс-Традиция, 2001. – 304 с.
18. *Бжезинский З.* Великая шахматная доска. Господство Америки и ее геостратегические императивы / З. Бжежинский. – М.: Международные отношения, 2005. – 256 с.
19. *Биков О.М.* Конституційно-правовий статус національних меншин в Україні; за ред. В.Ф. Погорілка. – К., 2001. – 351 с.
20. *Блищенко И.П.* Дипломатическое и консульское право / И.П. Блищенко, В.Н. Дурденевский. – М., 1976. – С. 131–132.
21. *Борисов А.М.* Государство и религия: аспект вопроса государственной безопасности // Право и безопасность. – 2003. – № 3–4.
22. *Бояр-Созонович Т.С.* Международный терроризм: политико-правовые аспекты / Т.С. Бояр-Созонович. – Киев; Одесса: Либідь, 1991. – 161 с.
23. *Бруз В.С.* Українська дипломатія в ООН // Наук. віс. ДА України. – К., 1998. – Вип. 1. – С. 100–103.
24. *Брутенц К.Н.* Закат американской гегемонии / К.Н. Брутенц. – М.: Международные отношения, 2009. – 512 с.
25. *Буткевич В.Г.* Міжнародне право. Основи теорії : підруч. / В.Г. Буткевич, В.В. Мисик, О.В. Задорожній. – К.: Либідь, 2003. – 605 с.
26. *Веденеев Д.* Юність Української дипломатії. Становлення зовнішньополітичної служби України в 1917-1923 роках / Д. Веденеев, Д. Будков. – К.: Вид-во «К.І.С.», 2006.
27. *Всеобщая история дипломатии.* – М.: Эксмо, 2009. – 672 с.
28. *Вуд Дж.* Дипломатический церемониал и протокол: пер. с англ. Ю. П. Клюкина, В. В. Пастоева, Г. И. Фомина / Дж. Вуд, Ж. Серре. – 2-е изд. – М., 2003.
29. *Ганюшкин Б.В.* Дипломатическое право международных организаций / Б.В. Ганюшкин. – М.: Международные отношения, 1972. – С. 36.
30. *Гарин В.Б.* Слова и дело: История советской дипломатии / В.Б. Гарин. – Ростов н/Д: Феникс, 2010. – 442 с.

31. *Глобальные тенденции развития человечества до 2015 г.*: Материалы Национального разведывательного совета США; пер. с англ. М.А. Леоновича. – М.: У-Фактория, 2002.

32. *Головування України* в Раді Безпеки ООН; ред. кол. А.М. Зленко [та ін.]. – К.: Юрінком Інтер, 2001. – 632 с.

33. *Грищенко К.И.* Выступление 21 ноября 2010 г. Лиссабонского саммита НАТО по Афганистану. – Елект. ресурс: www.mfa.gov.ua

34. *Грищенко К.И.* За пределами шахматной доски: прагматичная повестка дня украинской внешней политики // Зеркало недели. – № 27 (807) 17 июля – 6 августа 2010.

35. *Грищенко К.И.* Современные ориентиры внешней политики Украины // Зеркало недели. – № 43 (56) 28 октября – 3 ноября 1995.

36. *Громько А. А.* Памятное / А.А. Громько.– Кн.1. – М.: Политиздат, 1988. – 479 с.

37. *Гроций Г.* О праве войны и мира / Г. Гроций. – М.: Госюриздат, 1956. – С. 430.

38. *Грушевський М.* На порозі нової України // Хто такі українці і чого вони хочуть. – К., 1991. – С. 144.

39. *Гулиев А.Д.* Международный орган – Организация Объединенных Наций – в борьбе с терроризмом // Права і суспільство. – Дн.: № 6. – 2009. – С.159 – 164.

40. *Гулиев А.Д.* Роль Кримської (Ялтинської) конференції у розвитку міжнародної дипломатії. – № 2. – 2010. – С.197 – 201.

41. *Гулиев А.Д.* Становление и кодификация права внешних сношений // Права і суспільство. – Дн.: № 3. – 2010. – С.207 – 212.

42. *Гулиев А.Д.* Сучасні правові принципи екологічної безпеки України // Україна-НАТО, 2008. – № 2 (24). – С. 60 – 68.

43. *Гулиев А.Д.* Дипломатическая служба зарубежных стран: особенности механизмов формирования и взаимодействия с госаппаратом (США, Великобритания, Французская Республика, ФРГ) // Право і суспільство (наук. жур.). – Дн.: № 5. 2010. – С. 236–243.

44. *Гулієв А.Д.* Конституційний статус глави держави в Україні та Азербайджані: методологія порівняльного аналізу // Україна – Азербайджан: минуле, сучасне, майбутнє: зб. наук. праць. – К., Денеб, 2004. – С. 111 – 120.

45. *Гулієв А.Д.* На шляху до демократичної, правової, світської держави // Політика і час. – 2001. – № 12. – С.12 – 17.

46. *Гулієв А., Османов А.* Державна політика Республіки Вірменії до Нагорного Карабаху // Гілея: наук. вісник. – Вип. 38. – К., 2010. – С. 576 – 583.

47. *Гуменюк Б.І.* Дипломатична служба: правове регулювання: навч. посібн. / Б.І. Гуменюк. – К.: Либідь. 2007. – 224 с.

48. *Гуменюк Б.І.* Основи дипломатичної та консульської служби / Б.І. Гуменюк. – К.: Либідь. 2004. – 248 с.

49. *Действующее* международное право. Устав Организации Объединенных Наций. – В 3-х томах. – Т 1. – М.: изд-во Московского независимого международного права, 1996. – 859 с.

50. *Делягин М.Г.* Мировой кризис. Общая теория глобализации / М.Г. Делягин. – М.: Институт проблем глобализации, 2003.

51. *Денисов В.Н.* Розвиток конституційного механізму зовнішньополітичної діяльності України / В.Н. Денисов. – К., 1996.

52. *Дипломатический* словарь. – В 3-х томах. – Т 1. – М.: Наука, 1984. – С. 327 – 328.

53. *Дипломатия* мира. – Азербайджан, 1997. – 373 с.

54. *Дорошенко Д.* Гетьман Петро Дорошенко. Огляд його життя і політичної діяльності / Д. Дорошенко. – Нью-Йорк, 1985.

55. *Дубинин Ю.В.* Мастерство переговоров: учебник / Ю.В. Дубинин. – М.: Международные отношения, 2009. – 304 с.

56. *Дудчак А.В.* Современные методы перераспределения мировых ресурсов – от государственного терроризма до гуманитарного террора // Б-ка журналу «Юридичний вісник»; за ред. М.П. Орзіха, В.Ф. Антипенко. – Одеса : Фенікс, 2010. – С.127 – 141.

57. *Дьомін О.О.* Історія дипломатії / О.О. Дьомін, І.П. Дерев'яно. – К., 2010. – 359 с.

58. *Енергетична стратегія* України на період до 2030 року та подальшу перспективу. – К., 2006.

59. *Еремеев С.Г.* Вызовы глобализации: этнический и религиозный экстремизм в современном мире // [<http://anthropology.ru/ru/texts/eremeev/terror.html>].

60. *Жаринов К.В.* Терроризм и террористы: ист. справочник / под общ. ред. А.Е. Тараса. – Мн.: Харвест, 1999. – С.118–122, 153–155.

61. *Жизнин С.З.* Основы энергетической дипломатии: учебник / С.З. Жизнин. – В 2-х т. – М., 2003.

62. *Жоржде Малевил.* Армянская трагедия 1915 года / Малевил Жоржде. – Б.: Элм, 1990. – 128 с.

63. *Зайдельман Р.* Теории конфликтов и мира: концепции, подходы, методы // Этнические и региональные конфликты в Евразии: в 3 кн. – Кн. 3. – М.: Весь мир, 1997. – С.16 – 40.
64. *Захарова Л. М.* Основы дипломатической и консульской службы: учеб. пособие / Л.М. Захарова, А.А. Коновалова. – Мн., 2001.
65. *Зигмунт Б.* Глобалізація. Наслідки для людини і суспільства. – К., 2008. – 109 с.
66. *Зленко А.М.* Дипломатія и політика. Україна в процесі динамічних геополітичних перемін / А.М. Зленко. – Х.: Фолио, 2004. – 559 с.
67. *Змеевский А.* Терроризм и международное право / А. Змеевский, В. Тарабрин. – М., 2002. – 238 с.
68. *Зовнішня політика України в умовах глобалізації.* Анотована історична хроніка міжнародних відносин (1991– 2003); відп. ред. С.В. Віднянський. – К., 2004.
69. *Зонова Т.В.* Современная модель дипломатии: Истоки становления и перспективы развития: учеб. пособие / Т.В. Зонова. – М.: РОССПЭН; МГИМО, 2003.
70. *Зорин В.А.* Основы дипломатической службы. – 2-е изд., испр. и доп.– М.: Международные отношения, 1977.
71. *Иванов И.С.* Россия в современном мире: ответы на вызовы XXI в. // Статьи и выступления. – М., 2004.
72. *Информационно-психологическая безопасность в эпоху глобализации.* – К., 2008. – С.42.
73. *История дипломатии: сб. / сост. А.Лактионов.* – М.: АСТ: АСТ МОСКВА, 2009. – 943 с.
74. *Івченко О. Г.* Дипломатія як чинник економічного розвитку держави // Наук.віс. ДА України. – К., 1998. – Вип. 1. – С.118 – 121.
75. *Інформаційне законодавство: зб. закон. актів: у 6 т. / К.: Юрид. думка://<http://www.rada.gov.ua/laws/pravo/>.*
76. *Камбон Ж.* Дипломат / Ж Камбон. – К.: ВИЗАНТ «Полиграфкнига», 1997. – С.42.
77. *Каррон де ла Каррьер Г.* Экономическая дипломатия. Дипломат и рынок: пер. с фр. – М., 2003.
78. *Кашлев Ю. Б.* Внешняя политика и дипломатия XXI века в контексте информационных процессов // Наук. віс. ДА України. – К., 2004. – Вип. 10. – Ч. 1. – С. 32 – 40.

79. *Квяткеич П.* Из войны и хаоса: Рождение республики Азербайджан. – В., 2009. – 377 с.

80. *Киссинджер Г.* Дипломатия / Г.Киссинджер. – М.: Ладомир, 1997. – 848 с.

81. *Киссинджер Г.* Нужна ли Америке внешняя политика? К дипломатии для XXI в.: пер. с англ.; под ред. В.Л. Иноземцева. – М.: Ладомир, 2002.

82. *Климов Г.П.* Протоколы советских мудрецов / Г.П. Климов. – 5-е изд. – Краснодар: «Советская Кубань»: «Пересвет», 2001. – 448 с.

83. *Ковалев А. А.* Привилегии и иммунитеты в современном международном праве / А.А. Ковалев. – М., 1986.

84. *Ковалев А.А.* Азбука дипломатии / А.А. Ковалев. – М.: Интерпракс, 1993. – 240 с.

85. *Кожушко Е.П.* Современный терроризм: Анализ основных направлений; под общ. ред. А.Е. Тараса. – Мн.: Харвест, 2000. – С. 216 – 219.

86. *Копиленко О.Л.* Сто днів Центральної Ради / О.Л. Копиленко. – К., 1992.

87. *Копиленко О.Л.* Правові системи сучасності: Глобалізація. Демократизм. Розвиток / О.Л. Копиленко. – К.: Юрінком Інтер, 2003. – 294 с.

88. *Корсунський С.В.* Енергетична дипломатія: навч. посіб. / С.В. Корсунський. – К.: Вища шк., 2008. – 159 с.

89. *Кочубей Ю.М.* Імідж дипломата – імідж країни // Наук. віс. ДА України. – К., 2001. – Вип. 5. – С. 30–33.

90. *Кривонос П.О.* Створення належних умов для виконання дипломатичними представництвами іноземних держав своїх функцій у державні перебування – обов'язок держави перебування // Наук. віс. ДА України. – К., 1999. – Вип. 2. – С. 244 – 251.

91. *Кубальский В.Н.* Криминогенность глобализационных процессов как предпосылка для выделения международной криминологии / В.Н. Кубальский. – Одеса : Фенікс, 2010. – С. 116 – 121.

92. *Кудряченко А.* Геополітика: підруч. / А. Кудряченко. – К.: МАУП, 2004. – 293 с.

93. *Кудряченко А.І.* Дипломатична еліта / Політичний клас у сучасній Україні. Специфіка формування, тенденції розвитку; за ред. Ф.М. Рудича. – К.: Парламентське видавництво. – 2010. – С.159.

94. *Кулиев И.О.* Проблемы взаимодействия правоохранительных органов со средствами массовой информации в условиях межнациональных конфликтов. (на русск. яз.); под общ. ред. Л.М. Колодкина. – Б.: QANUN, 1996. – 112 с.

95. *Кулінич М. А.* Підготовка дипломатів XXI століття: українська модель і світова практика // Наук. віс. ДА України. – К., 2004. – Вип. 10. – Ч. 1. – С. 4 – 10.

96. *Кучик О. С.,* Зовнішня політика України: навч. посіб. / О.С. Кучик, О.А. Заяць. – К.: Знання, 2010. – 572 с.

97. *Кушнарєв Е.П.* Выборы и вилы / Е.П. Кушнарєв. – К.: Довіра, 2007. – 272 с.

98. *Кушнарєв Е.П.* Конь рыжий. Записка контрреволюционера / Е.П. Кушнарєв. – Х., 2005. – 280 с.

99. *Лапин Г.С.* Консульская служба / Г.С. Лапин. – М.: Международные отношения, 2005. – 240 с.

100. *Левин Д.Б.* Дипломатический иммунитет / Д.Б. Левин. – М.; Д.: Изд-во АН СССР, 1949. – С. 40.

101. *Левин Д. Б.* Международное право, внешняя политика и дипломатия / Д.Б. Левин. – М., 1981.

102. *Леонов Н.С.* Информационно-аналитическая работа в заграничных учреждениях / Н.С. Леонов. – М.: Изд-во МГИМО, 1996. – 96 с.

103. *Лукашук И.И.* Международное право: Особенная часть: учеб. / И.И. Лукашук. – М.: Волтерс Клувер, 2007. – 517 с.

104. *Макиавелли Н.* Избранные сочинения / Н. Макиавелли. – М., 1992.

105. *Макота М.* Українська дипломатія у ХХ столітті / М. Макота, С. Трохимчик. – Л., 1998.

106. *Мамедов Р.Ф.* Каспійський регіон як пріоритет зовнішньої політики Азербайджанської Республіки. Стратегія національної безпеки України в контексті досвіду світової спільноти. – К.: «Сатсанга», 2001. – С. 74–81.

107. *Маммадов И.М.* Армяно-Азербайджанский конфликт. История, право, посредничество / И.М. Маммадов, Т.Ф. Мусаев. – Т.: Гриф и К. – 2006. – Б., 2008. – 196 с.

108. *Манфред А.З.* Наполеон Бонапарт / А.З. Манфред. – М.: Мысль, 1973. – 775 с.

109. *Матвієнко В.* Історія української дипломатії ХХ століття у постатях / В. Матвієнко, В. Головченко. – К., 2001.

110. *Міжнародне право в документах. Право зовнішніх зносин*: зб. док. – К.: Вид. дім «Промені», 2003. – С. 82 – 109; – С.113 – 125; – С.133 – 135; – С.141 – 145; – С.154 – 169; – С.239 – 243; – С.436 – 461; – С.463 – 475; – С.481 – 503; – С.711 – 724; – С. 758.
111. *Международное право XXI века: (К 80-летию И.И.Лукашука)* / [В.Г.Буткевич, О.В.Буткевич, А.В.Задорожний и др.]. – К.: Изд. дом «Промени», 2006. – 630 с.
112. *Международное право после 11 сентября 2001 года*: сб. науч. ст. / Одес. нац. юрид. акад. и др.– Одесса, 2004. – 284 с.
113. *Международные отношения: теория, конфликты, движения, организация: учеб. пособие* / П.А. Цыганков, Г.А. Дробот, М.М. Лебедева [и др.]. – М.: Альфа. – М.: ИНФРА. – М., 2009. – С.104 – 118.
114. *Международный терроризм: борьба за геополитическое господство: монография*. – М.: РАГС, 2005. – С.159.
115. *Мережко А.А.* История международно-правовых учений / А.А. Мережко. – К.: Таксон, 2006. – 491 с.
116. *Мехтиев Р.Э.* Межнациональные отношения: анализ проблем и поиск решений / Р. Э Мехтиев. – Баку, 1992. – 173 с.
117. *Міжнародне право* / уклад. В.Н.Денисов [та ін.]. – 2004. – 567 с.
118. *Міжнародні відносини та зовнішня політика (1980 – 2000)*: підруч. / Л.Ф. Гайдуков, В.Г. Кремень, Л.В. Губерський [та ін.]. – К.: Либідь, 2001.
119. *Нарис історії дипломатії України* / за ред. В.А. Смолія. – К.: Альтернативи, 2001. – С.128.
120. *Недюха М.П.* Системний аналіз історичних типів європейських ідеологій: автореф. дис. на здоб. наук. ступ, д-ра філос. наук. 09.00.03. / К. Нац. ун-т ім. Т.Шевченка, – К.: 1996. – 44 с.
121. *Нижник Н.Р.* Государственно-управленческие отношения в демократическом обществе / Н.Р. Нижник. – К., 1995. – 207 с.
122. *Нова Конституція України* / Огляд, коментарі і текст Основного Закону: 3-те вид. – К.: Наукова думка, 1998. – 156 с.
123. *Новые Конституции стран СНГ и Балтии*. – М.: «МАНУС-КРИПТ», 1997. – С. 540 – 543.
124. *Олдридж Дж.* Дипломат (на азерб.яз.) / Дж. Олдридж. – Б.: Гянджлик. – 1981. – 769 с.
125. *Оніщенко Н. М.* Проблема ефективності законодавства та сучасний розвиток // Віче. – 2007. – № 12.

126. *Орлюк О.П.* Захист прав інтелектуальної власності в Україні: проблеми законодавчого забезпечення та правозастосування / О.П. Орлюк. – К.: Лазурит-Поліграф, 2009. – 239 с.

127. *Пазинич О.М.* Функціонально-структурні особливості текстів дипломатичного листування. – К., 2001. – 18 с.

128. *Панарин А.С.* Стратегическая нестабильность в XXI веке / А.С. Панарин. – М.: Алгоритм, 2003. – 560 с.

129. *Пашаев Х.М.* Манифест одного посла. – Б., 2009. – 356 с.

130. *Перепелиця Г.* Зовнішня політика України: стратегічні оцінки, прогнози та пріоритети // Політика і Час. – № 7. – 2007. – С.9–10.

131. *Погорилько В.Ф., Гулиев А.Д.* Нагорний Карабах: какая Автономия ему нужна – формальная или реальная / Держава і Право: зб.наук.праць. – Вип. 12. – 2001. – С. 206 – 214.

132. *Положение* о Министерстве иностранных дел Азербайджанской Республики (утверждено Указом Президента АР от 29 января 2004 г. – прилож. указ. раб. В.Я. Садыхов).

133. *Попов В.И.* Современная дипломатия: теория и практика. Дипломатия – наука и искусство: курс лекций; 2-е изд., доп. – М.: Международные отношения, 2004. – 576 с.

134. *Порівняльне* правознавство (теоретико-правове дослідження) / О.В. Зайчук, О.Л. Копиленко, В.С. Журавский [та ін.]. – К.: Фенікс, 2007. – 398 с.

135. *Постанова* Кабінету Міністрів України про затвердження положення «Про міністерство закордонних справ України». – № 960 від 12 липня 2006 р., см: www.kmu.gov.ua.

136. *Право* інтелектуальної власності: Акад. прав, наук України / М.В. Паладій, Н.М. Мироненко, В.О. Жаров [та ін.]. – К.: Парлам. вид., 2006. – 431 с.

137. *Проблемы* подготовки дипломатов России и Украины в условиях глобализации. – К.: Институт международных отношений, 2003. – 128 с.

138. *Про засади* внутрішньої і зовнішньої політики: Закон України від 1 липня 2010 року: www.rada.gov.ua.

139. *Про інформацію*: Закон України від 02.10.92 № 2658-ХІІ (2658-12) // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 48. – ст.651.

140. *Рахимов Д.Ф.* Международно-правовые аспекты определения понятия «терроризм»: автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.10. / Ташк. гос. юрид. ин-т. – Ташкент, 2005. – 22 с.

141. *Репицький В.М.* Дипломатичне і консульське право / В.М. Репицький. – К., 2006. – 372 с.

142. *Руденко Г.М.* Віденська конвенція – кодекс дипломатичних зносин // Політика і час. – 1997. – № 2. – С. 65 – 68.

143. *Рыбак В.В.* Записки при свете совести. – Д.: Вид-во «Донеччина», 2002. – 288 с.

144. *Сагайдак О.П.* Дипломатичне представництво: організація і форми роботи / О.П. Сагайдак, П.Д. Сардачук. – К.: Знання, 2008. – 295 с.

145. *Садыхов Ф.Я.* Дипломатическая служба Азербайджана: политические приоритеты, этапы формирования / Ф.Я. Садыхов. – Б.: «Адилъоглы», 2004. – 300 с.

146. *Самойленко В.В.* Дипломатическая служба: учеб. пособие / В.В. Самойленко. – М.: Норма: Инфра-М, 2010. – 320 с.

147. *Сандровский К.К.* Право внешних сношений / К.К. Сандровский. – К., 1986. – 328 с.

148. *Сандровський К. К.* Зовнішні зносини України: Деякі сторінки історії // Укр. часопис міжнар. права. – 1995. – № 1.

149. *Сапрыкин В.О.* Концепции государственной энергетической политики Украины на период до 2030 года // Зеркало недели. – 2001. – №8.

150. *Сатоу Э.* Руководство по дипломатической практике / Э. Сатоу. – М.: ИМО, 1961. – С. 124.

151. *Сахаров А.* Дипломатия Древней Руси: IX – первая половина X вв. / А. Сахаров. – М., 1980.

152. *Севдимадзе Р.* Динамика роста угрозы международного терроризма в 2001-2008 гг. // Международное право и проблемы интеграции. – Б.: вид-во БГУ, 2009. – №3 (19). – С.246 – 255.

153. *Сергійчук В.* Іменем Війська Запорозького. Українське козацтво в міжнародних відносинах XVI–XVII ст. / В. Сергійчук. – К.: Україна.

154. *Сигов Ю.* Кавказское непризнание. Почему никто из стран СНГ до сих пор не признает независимости Южной Осетии и Абхазии, и как долго это будет продолжаться // Вашингтон, «Деловой Казахстан». – № 41 (238). – 29 октября 2010 г.

155. *Ситник Г.П.* Організаційно-правові засади забезпечення національної безпеки України / Г.П. Ситник, В.М. Олуйко. – Хмельницький: ХУУП, 2005. – 236 с.
156. *Сігов Ю.* Азербайджан. Між Заходом і Сходом / Ю. Сігов. – Х.: «Форт», 2010. – 288 с.
157. *Сіренко В.Ф.* Громадянське суспільство в Україні: проблеми становлення / В.Ф. Сіренко, В.І. Тимошенко, Т.І. Ковальчук. – К.: Логос, 1997. – 122 с.
158. *Словарь* иностранных слов. – 14-е изд., испр. – М.: Рус. яз., 1987. – 608.
159. *Словарь* международного права. – М.: Международные отношения, 1982. – С. 142.
160. *Смирнов Ю.М.* Консульское право: практика применения: курс лекций / Ю.М. Смирнов. – М.: Издательство «НИМИ», 2001.
161. *Современные* международные отношения и мировая политика. – М.: Просвещение, 2005. – 990 с.
162. *Стеценко С. Г.* Методологія наукових досліджень: навч.-метод. комплекс / С.Г. Стеценко. – К.: Нац. акад. прокуратури України, 2009. – 19 с.
163. *Сторчак А. І.* До питання про дипломатичні стосунки УНР доби Директорії // Наук. віс. ДА України. – К., 1998. – Вип. 1. – С. 72 – 75.
164. *Табачник Д.В.* Історія української дипломатії: навч. посіб. / Д.В. Табачник. – К.: Либідь; Х.: Фоліо, 2009. – 888 с.
165. *Табачник Д.В.* Історія Української дипломатії в особах / Д.В. Табачник. – К.: Либідь, 2004.
166. *Тарасюк Б.* Мовою фактів // Політика і час. – № 6. – 2007. – С.6 – 7.
167. *Тетекін В.* Волны террора зарождаются в ЦРУ // Советская Россия, 01.06.2004.
168. *Тимченко Л.Д.* Міжнародне право : навч. посіб. / Л.Д. Тимченко. – К., 2007. – 223 с.
169. *Толочко П.* Ярослав Мудрий. – К., 2003.
170. *Тункін Г.И.* Право и сила в международной системе. – М.: Международные отношения, 1983.
171. *Удовенко Г.Й.* Успішна зовнішня політика – це оптимальне поєднання економічної міці та інтелектуального потенціалу нації. // Політика і Час, 2007. – № 1. – С.7-8.

172. *Україна в 2005-2009 рр.: стратегічні оцінки суспільно-політичного та соціально-економічного розвитку: монографія / за заг. ред. Ю.Г. Рубана. – К.: НІСД, 2009. – 655 с.*

173. *Україна в постбіполярній системі міжнародних відносин: підручн. / за ред. Л.В. Губерського. – К.: Вид. поліграф. центр «Київський університет», 2008. – 512 с.*

174. *Українська дипломатична енциклопедія: у 2-х т. – К.: Знання України, 2004. – Т.1. – с.373 – 374.*

175. *Українська зовнішня політика та дипломатія: десять років незалежності // Наук. віс. ДА України. – Вип. 5. – К.: Демід, 2001.*

176. *Усубалиев Э.Е. Вызовы и угрозы стабильности в Центральной Азии // Азиатско-Тихоокеанский регион и Центральная Азия: контуры безопасности. – М., 2001.*

177. *Фельтхэм Р.Дж. Настольная книга дипломата / Р.Дж. Фельтхэм. – М., 2004. – 304 с.*

178. *Хайд Ч.-Ч. Международное право, его понимание и применение Соединенными Штатами Америки / Ч.-Ч. Хайд. – М: Изд-во иностр. лит., 1952. – Т. 4. – С. 34 – 35.*

179. *Цветков Г.Н. Шестнадцать лет непризнания.– К.: Изд-во при Киев. ун-те «Вища школа», 1971. – С. 224.*

180. *Цыганков П.А. Современные международные отношения / П.А. Цыганков. – М., 2001.*

181. *Чекленко Л.Д. Дипломатія. Україна в системі міжнародних відносин. Словник-довідник: навч. посіб. / Л.Д. Чекленко.– К.: МАУП, 2007. – С. 75.*

182. *Черниченко С.В. Дипломатическое право: курс лекций. – Ч. 1. – М.: ДА МИД СССР, 1984.*

183. *Шаров А. Это – экономика, господа хорошие // «Зеркало Недели», 2010. – № 22.*

184. *Шевченко А.С. Адміністративно-правове регулювання діяльності державних органів виконання покарань в Україні / А.С. Шевченко. – Д.: ДЮІ ЛДУВС ім. Е. О. Дідоренка, 2010. – 211 с.*

185. *Шемшученко Ю.С. Державний суверенітет і правова держава (до 20-річчя Декларації про Державний суверенітет України). – К.: Віче, 2010. – 16 (277). – С.2 – 3.*

186. *Шинкаренко Т.І. Дипломатичний протокол та етикет: навч. посіб. / Т.І. Шинкаренко. – К.: изд. полиг. центр «Київський університет», 2007. – 296 с.*

187. Щетинин В. Д. Экономическая дипломатия. – М., 2001.
188. Янукович В.Ф. В политике не бывает окончательных побед и поражений. – К., 2005. – 232 с.
189. Янукович В.Ф. Послание Президента Украины Виктора Януковича украинскому народу. – Режим доступа: <http://www.president.gov.ua>. – 03 июня 2010 г.
190. Ярмиш О.Н. Історія державності України: експерим. підруч. / О.Н. Ярмиш, В.А. Греченко, О.А. Гавриленко. – Х.: Одиссей, 2004. – 606 с.
191. Abdullayev Ə., Azarov A., Hüfner K., Röyter V. İnsan Hüquqları Beynəlxalq və milli müdafiə mexanizmləri. – B., 2008. – 487 с.
192. Əliyev Ə. İnsan hüquqlarının Beynəlxalq-hüquqi müdafiəsi. – B., 2009. – 490 с.
193. Əliyev Heydər. Dünya Azərbaycanlılarının I Qurultayında çıxışı. – B., 2002. – 351 s.
194. Əliyev Heydər. Müstəqilliyimiz əbədidir. – B.: Azər nəşr, 2002. – 472 s.
195. Həsənov Ə. M. Müasir Beynəlxalq Münasibətlər və Azərbaycan Xarici Siyasəti. – B., 2005.
196. Anio W., Migracje międzynarodowe a bezpieczeństwo europejskie (International migration and European security) / Instytut Studiów Politycznych Polskiej Akademii Nauk, Warsaw, 1992. – p. 17
197. Cahier Ph. Le droit diplomatique contemporain. Geneve, Droz, 164. – P.59
198. Cardinale I. Le Saint – Siege et la diplomatic Aperçu historique, juridique et pratique de la diplomatic pontificale. Paris. Desclee, 1962.
199. Donnarumma M. R. La Diplomazia “ad hoc”, Napoli, 1968.
200. Dupuy. R.J. Le droit des relations entre les organisations Internationales // RCADI, 1960. – Vol. 100. – P. 468.
201. Executive Order 10973 // Legislation on Foreign Relations. – Vol. XIX. – P. 2281.
202. Farer T. The Bush Doctrine and the Un Charter Frame. – The American Journal of International Law, 2002. – vol. 2, April.
203. Fennesy J. G. The Vienna Convention on the Representation of States in their Relations with International Organization of Universal Character / AJIL, 1976. – Vol. 1. – P. 62–72.

204. *Fischer B. de.* L'Ordre Souverain de Make // RCADI, 1979 (II). – Vol. 163. – P.1-48.
205. *Hardy M.* The Diplomatic Activities of International Organizations: The United Nations and the European Communities Contrasted // *Revue Beige de Droit International*, 1969. – №2. – P.51-55;
206. *Hocking B.* (Foreign Ministries Change and Adaptation. ed). – L., 1999.
207. *Klaffkowski A.* Prawo międzynarodowe publiczne. – Warszawa, 1979. – S. 291-294.
208. *Marresca A.* Le missioni speciali. Milano, Giuffre, 1975.
209. *Mattingly G.* Renaissance Diplomacy. Baltimore, Penguin Books. 1964. – P. 88.
210. *Me Dermott G.* The New Diplomacy and its Apparatus. London, 1973. – P.50 –51.
211. *Przetacznik F.* Diplomacy by social mission // *Revue de droit international et de sciences diplomatiques et politiques*, 1981. – P.114.
212. *Raux J.* Les relations exterieures de la Communaute Economique Europeenne, Paris, Cujas, 1966. – P. 249.
213. *Rosenau J.N., E.-O. Czempiel (eds).* Governance Without Government: Order and Change in World Politics. – N.Y., 1992.
214. *Stearns M.* Talking to Strangers: Improving American Diplomacy at Home and Abroad. – Princeton, N.J., 1996.
215. *Suharithkul S.* Immunities of foreign states before international authorities // RCADI, 1976(I). – Vol. 149. – P. 95-98.
216. *Sutor J.* Prawo dyplomatyczne s konsularne. W-wa, 1977. – C. 312.
217. *Wilson C.* Diplomatic Privileges and Immunities. Tuscon, University of Arizona Press, 1967.

Интернет ресурс:

218. Режим доступа: [htt: // www.br.az](http://www.br.az)
219. Режим доступа: [htt: // www.kmu.gov.ua](http://www.kmu.gov.ua)
220. Режим доступа: [htt: // www.mfa.gov.ua](http://www.mfa.gov.ua)
221. Режим доступа: [htt: // www.president.gov.ua](http://www.president.gov.ua)
222. Режим доступа: [htt: // www.rada.gov.ua](http://www.rada.gov.ua)
223. Режим доступа: [htt: // www.zakon.nau.ua](http://www.zakon.nau.ua)
224. Режим доступа: [htt: // www.spa.msu.ru/e-journal/3/36_1.php](http://www.spa.msu.ru/e-journal/3/36_1.php)

Наукове видання

Аріф Джаміль огли Гулієв

МІЖНАРОДНО-ПРАВОВИЙ
КОНТЕКСТ ЗОВНІШНІХ ЗНОСИН
В УМОВАХ ГЛОБАЛІЗАЦІЇ

Монографія

(Російською мовою)

Технічний редактор *А. І. Лавринович*

Коректор *О. О. Крुзь*

Комп'ютерна верстка *Н. С. Ахроменко*

Підп. до друку 26.01.11. Формат 60x84/16. Папір офс.

Офс. друк. Ум. друк. арк. 26,97. Обл.-вид. арк. 29,0.

Тираж 300 пр. Замовлення № 10-1.

Видавець і виготовлювач

видавництво Національного авіаційного університету «НАУ-друк»

03680. Київ – 58, проспект Космонавта Комарова, 1

Свідоцтво про внесення до Державного реєстру ДК № 977 від 05.07.2002