
Московский государственный
институт международных отношений
(Университет) МИД России

ДИПЛОМАТИЧЕСКАЯ СЛУЖБА

*Под редакцией
академика РАН А. В. Торкунова
доктора политических наук А. Н. Панова*

*Рекомендовано Учебно-методическим объединением вузов
Российской Федерации по образованию в области
международных отношений в качестве учебного пособия
для студентов вузов, обучающихся по направлениям
подготовки (специальностям) «Международные отношения»
и «Зарубежное регионоведение»*



Москва

2017

УДК 327
ББК 66.4
Д46

Авторский коллектив

Е. М. Астахов, Е. М. Богучарский, В. И. Долгов,
Ю. В. Дубинин, Т. В. Зонова, С. А. Крылов, О. В. Лебедева,
П. Ф. Лядов, И. А. Мелихов, В. М. Морозов, В. П. Терехов.

Дипломатическая служба: Учебное пособие / Под ред. А. В. Торкунова,
Д46 А. Н. Панова. — М.: Издательство «Аспект Пресс», 2017. — 352 с.

ISBN 978-5-7567-0884-4

Учебное пособие посвящено становлению дипломатической службы в России, органам внешних сношений, политico-дипломатической деятельности, теории и практике переговоров, культурной дипломатии государств, а также порядку прохождения дипломатической службы и личностным и профессиональным компетенциям дипломатического работника.

Для студентов высших учебных заведений.

УДК 327
ББК 66.4

ISBN 978-5-7567-0884-4 © Коллектив авторов, 2017
© МГИМО (У) МИД России, 2017
© ООО Издательство «Аспект Пресс», 2017

Все учебники издательства «Аспект Пресс»
на сайте www.aspectpress.ru

Содержание

Предисловие.....	5
Г л а в а 1.	
ИСТОРИЯ СТАНОВЛЕНИЯ ОТЕЧЕСТВЕННОЙ ДИПЛОМАТИЧЕСКОЙ СЛУЖБЫ	8
Г л а в а 2.	
СОВЕТСКАЯ ДИПЛОМАТИЧЕСКАЯ СЛУЖБА	26
Г л а в а 3.	
ДИПЛОМАТИЧЕСКАЯ СЛУЖБА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ	40
Г л а в а 4.	
ЦЕНТРАЛЬНЫЕ ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ОРГАНЫ ВНЕШНИХ СНОШЕНИЙ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ	51
Г л а в а 5.	
МИНИСТЕРСТВО ИНОСТРАННЫХ ДЕЛ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ	62
Г л а в а 6.	
ПОСОЛЬСТВО РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ	82
Г л а в а 7.	
ЗАРУБЕЖНЫЕ ПОСТОЯННЫЕ ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВА И СПЕЦИАЛЬНЫЕ МИССИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ	91
Г л а в а 8.	
ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВА МИД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ НА ТЕРРИТОРИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ	109
Г л а в а 9.	
КОНСУЛЬСКАЯ СЛУЖБА	118
Г л а в а 10.	
ПОЛИТИКО-ДИПЛОМАТИЧЕСКАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ МИД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ	139
Г л а в а 11.	
ИНФОРМАЦИОННО-АНАЛИТИЧЕСКИЕ ФУНКЦИИ ДИПЛОМАТИЧЕСКОЙ СЛУЖБЫ	148

Г л а в а 12.	
ДИПЛОМАТИЧЕСКИЕ КОНТАКТЫ И БЕСЕДЫ	169
Г л а в а 13.	
МЕЖДУНАРОДНЫЕ ПЕРЕГОВОРЫ	187
Г л а в а 14.	
МНОГОСТОРОННЯЯ ДИПЛОМАТИЯ	204
Г л а в а 15.	
ОТКРЫТАЯ, ПУБЛИЧНАЯ И КУЛЬТУРНАЯ ДИПЛОМАТИЯ	229
Г л а в а 16.	
ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ДИПЛОМАТИЯ	257
Г л а в а 17.	
ПОЛИТИЧЕСКОЕ ПРОГНОЗИРОВАНИЕ В ДИПЛОМАТИИ	273
Г л а в а 18.	
ДИПЛОМАТИЧЕСКИЙ ПРОТОКОЛ И ПРОТОКОЛЬНАЯ СЛУЖБА	298
Г л а в а 19.	
ПРОХОЖДЕНИЕ ДИПЛОМАТИЧЕСКОЙ СЛУЖБЫ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ	331
Ключевые термины	343
Список литературы	348
Сведения об авторах	351

Предисловие

Современный мир переживает фундаментальные и динамичные перемены, глубоко затрагивающие интересы Российской Федерации и ее граждан. Россия — активный участник этого процесса. Являясь постоянным членом Совета Безопасности ООН, обладая значительным потенциалом и ресурсами во всех областях жизнедеятельности, поддерживая интенсивные отношения с ведущими государствами мира, она оказывает существенное влияние на формирование мироустройства.

В условиях кардинальной трансформации международных отношений в центре внимания мировой общественности находятся актуальные проблемы теории и практики современной дипломатии, объем задач и функций которой в изменившейся обстановке заметно расширился.

Дипломатия как наука требует широкого кругозора и фундаментального, системного подхода. Основой дипломатии является глубокий и всесторонний политико-дипломатический ситуационный и предметный анализ. Залогом успешной дипломатической деятельности является опора на традиции и опыт отечественной и мировой дипломатии. В современных условиях от дипломатии зависит не только международная безопасность, но и в значительной мере жизненный уровень каждой конкретной страны. Высшим приоритетом внешнеполитического курса России является защита интересов личности, общества и государства.

На организацию практической внешнеполитической деятельности любого государства, и России в том числе, влияют особенности исторического развития страны, уровень, активность и разветвленность ее международных связей, формы конституционного строя, государственной власти и управления, наличие собственной интеллектуальной базы для подготовки.

С учетом этого в учебном пособии большое внимание уделено практической стороне дипломатической деятельности, а также вопросам истории зарождения и становления дипломатии и дипломатической службы России.

Хорошо организованная, профессиональная дипломатическая служба является важнейшим условием успешного решения стратегических и тактических задач Российского государства на международной арене. Именно поэтому важнейшая задача, стоящая перед российской дипломатией на современном этапе, — обеспечение дальнейшего повышения эффективности и престижа дипломатической службы, профессиональной компетентности всех дипломатических институтов и их сотрудников.

Предисловие

В книге показана работа государственных органов, принимающих участие в определении внешнеполитического курса страны, выработке и осуществлении дипломатических инициатив. Дипломатия как средство реализации внешней политики государств немыслима без уяснения задач, компетенции и полномочий институтов современной дипломатии. Именно в данном контексте рассмотрен вопрос создания полноценного механизма выработки, принятия и реализации внешнеполитических решений внутри страны, без чего невозможно решение крупных задач на международной арене.

Функции повседневной деятельности в области осуществления внешнеполитического курса Российского государства возложены на Министерство иностранных дел Российской Федерации. В работе дана структура министерства, формы, методы и основные направления его работы.

Дипломатические отношения России носят многосторонний характер, для чего существуют различные виды зарубежных органов внешних сношений. К ним относятся посольства, консульства, торгово-экономические и культурные представительства и миссии, являющиеся либо частью дипломатических представительств, либо самостоятельными органами, выполняющими специальные функции; постоянные представительства при международных организациях и учреждениях; временные представители или делегации для участия в двусторонних и международных переговорах на конференциях, конгрессах или торжественных церемониях.

Важнейшую роль среди зарубежных органов внешних сношений России играют посольства — дипломатические представительства, аккредитованные при главах иностранных государств. Будучи непосредственными представителями государства, они осуществляют прямую связь с руководством страны пребывания. Принципиально важными направлениями практической деятельности посольств является политическая работа, которая включает широкий аспект задач по обеспечению национально-государственных интересов Российской Федерации, созданию благоприятных внешних условий для ее поступательного развития, поддержания мира и безопасности на международной арене. В последнее десятилетие существенно выросла роль экономической дипломатии, на новый уровень вышла консульская работа. Значительное внимание уделяется культурной и гуманитарной сферам.

В практической деятельности посольств большое место занимает информационная работа, осуществляемая в двух формах: информационно-аналитической и информационно-разъяснительной. С одной сто-

Предисловие

роны — информирование российской стороны о политическом и экономическом положении страны пребывания, ее внешней политике, выработка соответствующих предложений о проведении целесообразного курса, дипломатических акций. С другой — распространение в государстве пребывания, среди ее руководства, официальных учреждений, дипломатического корпуса, а также деловых кругов и широкой общественности информации о внешней и внутренней политике России, ее социально-экономической, культурной и духовной жизни.

В ходе практической деятельности от современного отечественного дипломата требуется высокий профессионализм, широкий обще-дипломатический кругозор, наличие экспертных знаний по ключевым проблемам современности, четкая гражданская позиция, умение видеть экономическую составляющую каждой крупной проблемы и анализировать все под углом зрения государственных интересов России.

В подготовке и написании учебного пособия принял участие авторский коллектив в составе:

Е. М. Астахов, Чрезвычайный и Полномочный Посол, кандидат исторических наук, профессор МГИМО (У) (глава 16); Е. М. Богучарский, Чрезвычайный и Полномочный Посланник II класса, кандидат исторических наук, доцент МГИМО (У) (главы 3 и 4); В. И. Долгов, Чрезвычайный и Полномочный Посол, профессор МГИМО (У) (главы 8 и 9); Ю. В. Дубинин, Чрезвычайный и Полномочный Посол, кандидат исторических наук, профессор МГИМО (У), заслуженный работник дипломатической службы России (главы 11 и 13); Т. В. Зонова, доктор политических наук, профессор, заслуженный деятель науки (глава 1); С. А. Крылов, кандидат исторических наук, доцент МГИМО (У) (главы 6 и 7); О. В. Лебедева, кандидат социологических наук, доцент МГИМО (У) (главы 14, 15, 19); П. Ф. Лядов, Чрезвычайный и Полномочный Посол, профессор МГИМО (У) (глава 18); И. А. Мелихов, Чрезвычайный и Полномочный Посол, доктор исторических наук, профессор МГИМО (У) (главы 2, 5, 10); В. М. Морозов, кандидат исторических наук, проректор МГИМО (У) (глава 13); В. П. Терехов, Чрезвычайный и Полномочный Посол, профессор МГИМО (У), заслуженный работник дипломатической службы России (главы 12, 15, 17).



ИСТОРИЯ СТАНОВЛЕНИЯ ОТЕЧЕСТВЕННОЙ ДИПЛОМАТИЧЕСКОЙ СЛУЖБЫ

При изучении основных этапов становления профессиональной отечественной дипломатической службы нельзя обойти стороной вопрос, что же следует считать историческим рубежом, знаменующим ее появление, каковы закономерности ее развития. Процесс становления профессиональной дипломатической службы необходимо рассматривать в контексте развития отечественной и мировой дипломатии. Ведь именно профессиональную государственную дипломатическую службу можно считать одним из примеров «глобализации *ante litteram*».

Дипломатическая служба в системе государственного управления сформировалась в эпоху Возрождения. Итальянские города-государства Милан и Мантуя в 1375 г. обменялись послами-резидентами. Именно тогда появились первые постоянные дипломатические представительства. В дальнейшем подобные представительства все чаще осуществлялись на взаимной и регулярной основе, сначала между итальянскими государствами, а затем и другими странами.

С течением времени такие организационные формы восприняли другие страны, внеся в дипломатическую службу свои черты, характеризующие культуру и особенности национальной дипломатии. Но общим для всех внешнеполитических служб было:

- наличие государственных внешнеполитических канцелярий;
- формирование класса оплачиваемых из государственной казны чиновников, профессионально занимающихся обеспечением внешнеполитической деятельности государства;
- распространение системы взаимных постоянных дипломатических представительств;
- появление особого типа дипломатической корреспонденции и дипломатических архивов.

Зарождение российской дипломатии и дипломатической службы.

Становление профессиональной дипломатической службы в России происходило по мере расширения и укрепления централизованного государства. Исторические рамки этого процесса охватывают XV–XVII вв. и в целом совпадают с общеевропейскими. С возвышением Московского княжества особое место заняла Боярская дума, состоявшая из представителей феодальной знати. С XV в. она превратилась в постоянный совещательный орган. Это отражено в дипломатических документах, появившихся во времена правления Ивана III (1462–1505). Прием иностранных дипломатов, ведение переговоров, составление документации по посольским делам — все находилось в ведении Боярской думы.

По мере централизации власти Боярская дума стала мешать государю проводить самодержавную внешнюю политику. Поэтому в правление Василия III возник частный совет государя, своего рода кабинет, состоявший из доверенных лиц царя, — Ближняя дума. Она готовила решения и выносила их на утверждение Боярской думы. Именно «ближние думцы» чаще всего упоминаются как личные представители царя во время переговоров с иноземными дипломатами. Этот обычай сохранялся и в XVII в. Глава дипломатического ведомства боярин А. Л. Ордин-Нащокин (1667–1671) писал царю Алексею Михайловичу (1645–1676): «В Московском государстве искони, как и во всех государствах, посольские дела ведают люди тайной Ближней думы»¹.

Кроме Боярской и Ближней думы в XVI в. существовало и другое учреждение, которое в своей деятельности соприкасалось с посольскими делами, — казна. В XV — начале XVI в. Казенный двор, располагавшийся на территории Московского Кремля, был одним из первых учреждений по внешним связям и одновременно хранилищем дипломатических документов. Здесь бояре и казначеи принимали послов.

С XV — первой половины XVI в. в дипломатических сношениях России отмечено участие представителей нового сословия — *дьяков* и их помощников — *подьячих*. С 80-х годов XV в. документы говорят о выделении категории *посольских дьяков*. Они присутствовали на приемах, выступали с речами от имени великого князя, записывали ход переговоров. Дьяки принимали грамоты от иностранных послов, были постоянными членами «ответных» комиссий, нередко сами выезжали за границу в составе посольства. При их участии писались наказы, они же ведали дипломатической документацией. Дворцовые дьяки занимались размещением и устройством иностранных дипломатов.

¹ Шмидт С. О. Российское государство в середине XVI столетия. М., 1984. С. 96–97.

ГЛАВА 1

По мере расширения функций центральной власти появляются новые учреждения — *приказы* — структуры, аналогичные итальянским «канцеляриям». Возникновение приказа по внешним делам — *Посольского приказа* большинство историков относят к периоду правления Ивана IV (1533–1584). Посольский приказ обладал обширными полномочиями помимо внешних сношений, ведал иностранными купцами, занимался выкупом и обменом пленных, управлял рядом территорий, заведовал почтой, сбором таможенных и других налогов. Такие обширные функции затрудняли работу Посольского приказа, вызывали определенное недовольство. Не случайно А. Л. Ордин-Нащокин сокрушался, что они «мешают посольские дела с кабацкими».

Службу в Посольском приказе несли дьяки и их помощники — подьячие. Служащие поднимались по карьерной лестнице от подьячих («молодых», «средних» и «старых») к дьякам. «Старые» подьячие, как правило, возглавляли появившиеся в приказе территориальные отделы — повытья. Три повытья занимались сношениями со странами Европы, два — с азиатскими государствами. Дьяки принимали привезенные послами грамоты; вели предварительные переговоры; присутствовали на приемах иностранных дипломатов; проверяли проекты ответных грамот; составляли наказы послам и приставам, направляемым для встречи иностранных послов. Они же возглавляли посольства. В XVII в. учреждаются первые постоянные дипломатические представительства России в Швеции (1634) и Речи Посполитой (1673).

Параллельно складывалась и система рангирования дипломатов. С XVI в. в документах упоминаются:

великие посы — аналог Чрезвычайного и Полномочного Посла;
легкие посы — аналог Чрезвычайного и Полномочного Посланника;
посланники — аналог Полномочного Посланника;
посланые — посланник с одноразовым поручением;
посланцы — скорые курьеры;
гонцы — курьеры с чрезвычайным поручением.

С начала создания Посольского приказа на высоком уровне находился отдел переводов. Устные переводы осуществляли толмачи, письменные — переводчики. Часто их набирали из иностранцев, находившихся на российской службе, или побывавших в плена русских. В конце XVII в. 15 переводчиков и 50 толмачей переводили с латыни, итальянского, польского, английского, немецкого, шведского, голландского, греческого, татарского, персидского, фарси, арабского, турецкого и грузинского.

Нередко для изучения иностранных языков и приобретения навыков дипломатического этикета выходцев из боярских семей посыпали на выучку за границу. Это заложило достаточно прочные основы системы подготовки дипломатических кадров. Характеризуя положение в этой сфере, исследователи К. Гамильтон и Р. Лэнгхорн отмечают, что в XVIII в. «только в России, где существовали мощная переводческая служба, вопрос о подготовке дипломатических кадров был поставлен на широкую государственную ногу»¹. Даже форма одежды дипломатов и дипломатических служащих стала соответствовать европейскому стандарту.

В России постепенно появляются все виды дипломатической документации: *верюющие* (верительные) грамоты — документ, удостоверяющий представительный характер дипломата и аккредитующий его в иностранном государстве; *опасные* грамоты, обеспечивающие свободный выезд и въезд посольства; *ответные* грамоты — документ, врученный иностранным послам при их отбытии из страны пребывания; *наказы*, постатейно разъясняющие статус, цель и задачи посольства, предписывающие сбор необходимой информации, дающие возможные варианты ответов на вопросы и речей; *посольские отчеты* — статейные списки, в которых всесторонне анализируются и подводятся итоги работы посольства по каждой статье наказа.

Особое место в российской дипломатии принадлежит архивному делу. Регулярная систематизация дипломатических документов проводится с начала XVI в. Наиболее распространенной формой фиксирования дипломатической информации стали *столбцы* — скрепленные подписью должностного лица, подклеенные одна к другой по вертикали полосы бумаги, и *посольские книги* — переписанные в специальные тетради близкие по темам посольские документы. Документы систематизировались по годам, странам и регионам, хранились в бархатных, дубовых и окованных ящиках, осиновых коробах и холщовых мешках.

Посольский приказ постепенно превращается в один из ведущих центров культурной жизни государства: становится инициатором написания официальной истории России; выписывает ряд иностранных изданий; снабжает Европу информацией о происходящих в России событиях и получает взамен соответствующие материалы из других стран. Примечательным явлением стали «Куранты» — специальный информационный выпуск Посольского приказа для царя и Думы. В «Курантах» содержались сведения о военных и политических событиях в дру-

¹ Hamilton K., Langhorne R. The Practice of Diplomacy: its evolution, theory and administration. Routledge, 1995. P. 14.

ГЛАВА 1

гих странах, о дипломатических переговорах. Информацию поставляли русские и иностранные дипломаты, купцы, монахи, переселенцы.

Как видим, в деле организации профессиональной дипломатической службы Россия не только не отставала от Запада, но и по ряду показателей опережала многие западные страны. Тем не менее формирование того, что мы сейчас называем «дипломатической службой», а именно государственной службой внешних сношений и системы постоянных дипломатических представительств России в других странах, произошло лишь во времена правления Петра I.

Дипломатическая реформа Петра I. Переход России к европейской модели дипломатической службы. До Петра I в России и Западной Европе существовали, несмотря на внешнее сходство, принципиально разные модели профессиональной дипломатической службы. Западная модель функционировала в условиях секуляризации, светского государственного устройства. Модель же допетровской дипломатической службы в значительной степени определялась «симфонией» действий светской и церковной властей. В условиях такой «симфонии» митрополиты Русской православной церкви и подчиненный им клир были ближайшими советниками русских правителей по международным делам, оказывали существенное влияние на внешнеполитический курс государства.

В рамках «симфонии» не могла не ощущаться универсальность христианского сознания. Упор делался не на суверенитет, а на миссии православного государства. Это отражалось и на идеологии, формах и методах средневековой российской дипломатии. Цели русской дипломатии ограничивались в основном наблюдением за сношениями с заграницей. Поощрение этих сношений, их развитие и стимулирование не приветствовались ни церковью, ни русскими правителями. Дипломатические отношения устанавливались лишь после тщательной проверки их «необходимости».

Только с приходом к власти Петра I утверждается концепция дипломатии как системы взаимоотношений суверенных государств, основанной на взаимном обмене постоянными дипломатическими представителями, воплощающими суверенитет своего правителя. Петр I радикально реформирует государственную власть, осуществляет секуляризацию государственного устройства, подчиняет церковь Святейшему правительствуирующему органу — Синоду. Он создает более компактный эффективный административный аппарат, упраздняет исключительно сословный принцип формирования центральной власти, утверждает принцип профессиональной пригодности.

Реформы создают предпосылки для трансформации средневековой дипломатической службы в дипломатическую службу европейского типа. Возникают постоянные дипломатические представительства.

Дипломатические миссии появляются в Австрии, Англии, Голландии, Испании, Дании, Гамбурге, Польше, Пруссии, Мекленбурге, Турции, Франции, Швеции.

Консульства располагаются в Бордо (Франция) и Кадисе (Испания); дипломатические агенты и аудиторы направляются в Амстердам (Голландия), Данциг (ныне Гданьск), Брауншвейг (Германия).

Временные миссии направляются в Китай и Бухару.

Специальный представитель назначается при калмыцких ханах.

По мере совершенствования центрального внешнеполитического ведомства учреждаются новые постоянные российские дипломатические и консульские представительства. Наряду с этим европеизируется система рангирования дипломатических служащих, появляются полномочные и чрезвычайные послы, чрезвычайные посланники, министры, резиденты, агенты. Русским представительствам за рубежом вменяется обязанность взаимного информирования о важнейших военных и политических событиях, переговорах, соглашениях. Реформируется и центральное внешнеполитическое ведомство. Постепенно сводятся на нет функции Посольского приказа. В первые десятилетия XVIII в. сфера его деятельности постоянно сужается. Уже к началу 20-х годов в его компетенции остались: а) архивные дела, причем известной давности, ибо все текущие дела, а также наиболее важные документы и книги, необходимые для оперативной работы, переводились в Петербург; б) некоторые финансовые дела; в) курирование калмыцких и малороссийских дел; г) прием иностранных духовных лиц. О своей деятельности приказ должен был еженедельно докладывать в новую столицу. К 1720 г. его сменяет **Коллегия иностранных дел**. Разработанное Петром «Определение Коллегии иностранных дел» (1720): а) регламентировало подбор кадров; б) определяло структуру учреждения; в) уточнило функции и компетенции должностных лиц. Руководство ведомством осуществлялось на коллегиальных началах. Первым президентом Коллегии иностранных дел России был назначен один из соратников Петра Гаврила Иванович Головкин, до того занимавший должность главы Посольского приказа и получивший звание канцлера. Члены коллегии назначались Сенатом. В тот период в центральном аппарате коллегии помимо обслуживающего персонала работали 142 человека.

ГЛАВА 1

За рубежом находилось 78 человек: послы, министры, агенты, консулы, секретари, копиисты, переводчики, ученики, а также священники. Чины служителям Коллегии иностранных дел присваивал Сенат. Все чиновники приносили присягу на верность царю и Отечеству.

Структура коллегии выглядела следующим образом:

присутствие — орган, принимавший окончательные решения. Присутствие состояло из восьми членов коллегии во главе с президентом и его заместителем, собиралось на свои заседания по крайней мере четыре раза в неделю;

канцелярия — исполнительный орган, состоявший из двух отделений: секретного, непосредственно занимавшегося вопросами внешней политики, и административно-финансового.

Проведенные реформы способствовали включению России в европейскую дипломатическую систему, существенно повысили действенность дипломатической службы и авторитет страны на международной арене.

В целом же (при всем рационализме и разумности новых структур государственной администрации петровской России) эффективность дипломатического механизма России первоначально оставалась невысокой. В значительной степени это объяснялось недостаточно высоким уровнем квалификации дипломатических служащих. Не случайно Петр I стремился к внедрению в государственную службу России элементов камералистики, которая к тому времени получила достаточно широкое распространение в ряде западных стран. Положительным примером служил опыт Пруссии и Австрии, где камералистика как система обучения административной карьере уже заняла прочное место. От кандидата на должность в обязательном порядке требовались сдача экзамена и прохождение соответствующей стажировки (практики). Чиновники получали регулярное жалованье с доплатой за выслугу лет и пенсии. Благодаря камералистике в этих странах в короткий срок сформировался слой достаточно образованных, профессионально подготовленных и относительно честных государственных служащих. Естественно, что такой опыт не мог не заинтересовать Россию.

Статус и карьерное продвижение государственных чиновников стали определяться *Табелью о рангах*. В соответствии с Табелью все важнейшие посты в дипломатическом аппарате замещались представителями потомственных и личных дворян. Для дворянских детей предусматривалось обязательное школьное образование. Многих талантливых молодых людей направляли за границу для дальнейшего

обучения, причем не только в европейские государства, но и в страны Востока для изучения турецкого, персидского и арабского языков.

При поступлении на работу в Коллегию иностранных дел необходимо было сдать, как сейчас говорят, квалификационный экзамен. Это правило соблюдалось довольно строго: дипломатия стала рассматриваться не только как искусство, но и как наука, требующая особых знаний, умений и навыков. В результате Россия смогла сформировать достаточно эффективный административный аппарат системы дипломатической службы. Все свое время и силы чиновники внешнеполитического ведомства отдавали службе, жили в основном на жалованье, причем размеры оклада зависели от ранга, должности, выслуги лет, образования.

Известный дипломат того времени А. И. Остерман, анализируя сильные и слабые стороны сложившейся российской системы дипломатической службы, в своих предложениях по усовершенствованию деятельности Коллегии иностранных дел настаивал на необходимости отбора людей только: а) из знатных и честных домов, «дабы они другим служили примером ревностной службы»; б) из «доброго житья», «дабы от скучости ни в какое погрешение не впали»; в) из знакомых с политическими науками, «дабы, имея постоянно дело с иностранными министрами, не имели стыда перед ними, чисто и честно себя держали». Это должны были быть умные и соответствующим образом обученные люди, на которых можно положиться. Только от таких служащих, а не от иностранцев, писал он, можно ожидать «верности и большего трудолюбия».

Тем не менее правительство набирало на службу иностранцев, следуя в этом отношении старой практике Посольского приказа. Среди 135 чиновников аппарата Коллегии иностранных дел было немало представителей 40 национальностей и иностранных подданных: немцы, французы, итальянцы, поляки, турки, грузины, лифляндцы, эстляндцы, калмыки и др. Такое положение сохранялось довольно долго.

Дипломатическая служба в послепетровские времена. В 1726 г. Екатерина I учредила состоявший из преданных ей людей Тайный совет. Главы иностранной и военной коллегий вошли в его состав. Совет стал играть определяющую роль в выработке и проведении внешнеполитического курса. Коллегия иностранных дел превратилась, по сути, в исполнительную канцелярию при нем.

Такая тенденция реформирования российского дипломатического протокола была не случайной. Во второй половине XVIII в. в Европе все

ГЛАВА 1

более отчетливо проявлялось стремление монархов к единоличному правлению. Со временем (особенно в период правления Екатерины II) укрепление абсолютизма привело к ломке структур центрального аппарата государственной власти, ликвидации многих коллегий. В исключительном положении оказалась только Коллегия иностранных дел. Екатерина II ревностно относилась к этому ведомству, всячески стремилась поднять его статус и авторитет до европейского уровня. Число служащих коллегий во второй половине XVIII в. достигло 230 человек. В январе 1779 г. был издан указ, определивший ее штаты, оклады президента коллегии (канцлера) и вице-президента (вице-канцлера). Число переводчиков, протоколистов и прочих канцелярских чинов и служителей не оговаривалось. На них выделялась определенная сумма «для найма потребного числа людей», оклады которым предлагалось определять «соразмерно трудам и способностям каждого, равно как и из остатков ее делать им награждение за отменное прилежание и успехи в знании, для них нужном, приобретаемые».

Одновременно был утвержден штат загранучреждений. Как правило, их штаты в то время были небольшими — не более 2—3 человек: глава представительства и его секретари.

Звание посла в соответствии с указом получил лишь русский представитель в Варшаве. Большинство же русских представителей за границей именовались министрами второго ранга. Некоторые назывались министрами-резидентами. Министры второго ранга и министры-резиденты осуществляли представительские и политические функции. К министрам были приравнены также генеральные консулы, следившие за соблюдением интересов российских купцов и за развитием торговых отношений. Надлежащее исполнение функций послов, министров и генеральных консулов обеспечивали специально подготовленные люди — представители правящего сословия, получившие необходимые знания в области внешних сношений.

Императрица продолжала придерживаться коллегиального порядка принятия решений в Коллегии иностранных дел. Доклады по наиболее важным вопросам внешней политики, как правило, готовило руководство коллегии. Авторами *доношений* (донесений) были российские представители за границей, они же направляли периодические реалии — отчеты о деятельности своего представительства. Сообщения и указы касались внутриведомственных вопросов. В эти же годы большее внимание стало уделяться дипломатическому протоколу и этикету. Особый упор делали на вопросы соблюдения дипломатической тайны. Императрица добивалась, чтобы, кроме «министров департамента

иностранных дел, никто из прочих членов Коллегии не ходил в дома чужестранных министров, не имел с ними разговоров о делах, никого из них в своем доме не принимал и ни под каким видом не вел с ними переписки или пересылки¹.

После присоединения в 1783 г. Крыма к России было многократно увеличено число консульств. В Средиземноморье и во многих странах Европы появилась довольно развитая сеть российских генеральных консульств, консульств, вице-консульств. Их возглавляли наиболее уважаемые дипломаты, квалифицированные и высокопоставленные служащие Коллегии иностранных дел, причем главами консульств могли быть не только русские, но и иностранные подданные.

Дипломатическому и консульскому представителю в то время было непросто поддерживать связь со своим правительством. Обычно направлялись реляции на высочайшее имя и депеши канцлеру или вице-канцлеру. Реляции были, как правило, лаконичными, депеши более пространными, освещались не только политические, но и культурные, экономические события. Из центра за границу направлялись высочайшие рескрипты и предписания канцлера и вице-канцлера. Послу при отправлении к месту назначения давалась подробная инструкция. В центр из-за рубежа поступали также донесения тайных агентов и неофициальных представителей — купцов и путешественников.

Конец XVIII — начало XIX в. в Европе характеризовались распространением новой, наполеоновской модели государственного администрирования. Для нее были характерны многие черты военной организации (максимальная централизация, единоначалие, суровая дисциплина, строжайшая ответственность чиновников) и в то же время предельная рациональность, логичность структуры, конкурсная система приема на государственную службу.

Наполеоновские реформы затронули и государственную службу России. Прежде всего, был осуществлен переход от системы коллегий к системе министерств. Ведущим принципом служебных отношений стал принцип единоначалия. 8 сентября 1802 г. Александр I издал манифест «Об учреждении министерств». Коллегии, в том числе и Коллегия иностранных дел, были расписаны между министрами, при которых для сношения с коллегиями учреждались соответствующие канцелярии.

Внимание уделялось и кадровому составу руководителей дипломатических представительств за рубежом. По штатному расписанию

¹ См.: История внешней политики России. М., 1998. С. 259.

ГЛАВА 1

1800 г., **послы** назначались в Вену, Стокгольм, **посланики** — в Берлин, Лондон, Копенгаген, Мюнхен, Лиссабон, Неаполь, Турин, Константинополь. Вместо министров и резидентов в Дрездене и Гамбурге страну представляли **поверенные в делах**, в Данциге и Венеции — **генеральные консулы**.

Административную реформу того времени завершил разработанный в 1811 г. М. М. Сперанским документ — «Общее учреждение министерств». Теперь единоначалие окончательно становилось основой организационного принципа деятельности министерства; устанавливалось единообразие структуры, делопроизводства и отчетности министерства; учреждалась строгая подчиненность всех подразделений министерства по вертикали; министра и его заместителя (товарища министра) назначал сам монарх.

Роль Коллегии иностранных дел в такой системе администрирования объективно стала сходить на нет. В 1832 г. по именному указу Николая I «Об образовании министерства иностранных дел» коллегия была официально упразднена и превращена в структурное подразделение внешнеполитического ведомства.

Поступающие на службу в Министерство иностранных дел зачислялись по высочайшему указу. С них брались подписки о неразглашении тайн иностранных дел, о выполнении требования «неходить на дворы к чужестранным министрам и никакого с ними обхождения и компаний не иметь». Нарушившему установленный порядок грозило не только отрешение от дел, но и «взыскание по всей строгости закона».

Во второй половине XIX в. преобразования в системе высших и центральных органов власти продолжались. Нововведения коснулись и Министерства иностранных дел, возглавлявшегося с 1856 по 1882 г. князем А. М. Горчаковым. Под его руководством министерство было освобождено от ряда несвойственных ему функций цензуры политических публикаций, церемониальных дел и управления окраинами империи. Развитие международных связей в политической и экономической сферах требовало значительного расширения сети зарубежных представительств. К началу 90-х годов XIX в. за границей функционировало 6 посольств и 26 миссий Российской империи, а также 25 генеральных консульств, 86 консульств и вице-консульств.

Главными задачами внешнеполитического ведомства и его структур были:

- политические сношения с иностранными государствами;
- покровительство в чужих краях русской торговле и вообще русским интересам;

- ходатайства о законной защите русских подданных по их делам за границей;
- содействие удовлетворению законных требований иностранцев по их делам в России;
- издание «Ежегодника МИД», в котором публиковались важнейшие документы текущей политики — конвенции, ноты, протоколы.

Существенные изменения произошли и в практике подбора и воспитания дипломатических кадров, повлекшие заметное обновление состава дипломатического корпуса за границей. Повысились требования к образовательному уровню служащих. С 1859 г. для поступления на дипломатическую службу требовался диплом о высшем гуманитарном образовании. Претендент на должность должен был в совершенстве владеть двумя иностранными языками, обладать глубокими познаниями в области истории, географии, статистики, политэкономии, международного права. В то время это предполагало окончание либо Александровского лицея, либо Училища правоведения, либо юридического факультета университета, либо Лазаревского института восточных языков. Учитывалось и то, что при Министерстве иностранных дел существовала «Ориентальная школа», в которой помимо подготовки драгоманов (переводчиков со знанием восточных языков) велось преподавание редких европейских языков — новогреческого, сербского, болгарского, албанского, румынского, венгерского.

Совершенствовалась и система дипломатической переписки. В практику дипломатической корреспонденции между посольствами и центром окончательно вошел русский язык. Была учреждена срочная дипкурьерская связь.

Внешнеполитический аппарат Российской империи конца XIX — начала XX в. Внешнеполитический аппарат Российской империи этого периода отражал особенности в основном уже состоявшегося на Западе перехода от неограниченной монархии к буржуазно-парламентской монархии, а в 1917 г. — к республике. Царская дипломатия стремилась приспособить механизм принятия государственных решений к вызовам международной политики с учетом роста напряженности между двумя блоками — Антантой и Тройственным союзом. Тем не менее система административно-бюрократического управления Российской империи, в том числе в части внешних сношений, к началу XX в. не претерпела существенных изменений. Исторические особенности развития России придавали внешнеполитическому механизму некоторые

ГЛАВА 1

«национальные» черты (гипертрофированная роль самодержавия, социальная однородность кадрового состава дипломатической службы, ограниченное до минимума влияние общественного мнения на принятие тех или иных внешнеполитических решений). Существенные трудности создавали неповоротливость и медлительность бюрократической процедуры, безынициативность чиновников.

Высший исполнительный орган государственной власти — Комитет министров — был отстранен от выработки и проведения внешней политики страны. Его компетенция в этой области законодательно не закреплялась и фактически ограничивалась вопросами торгово-экономических отношений с иностранными государствами, правового положения иностранцев в России, российского подданства и эмиграции. Роль главного исполнительно-распорядительного органа в области внешних сношений играло Министерство иностранных дел. Наряду с МИД свои задачи за рубежом самостоятельно решали ведомства: военное, морское, финансовое, внутренних дел и другие. Императорский штаб обеспечивал сношения царя с монархами других стран, Комитет финансов регулировал заграничные займы, Синод осуществлял надзор за положением различных конфессий. Право заключения договоров с соседними государствами не только по пограничным, торговым, но и по политическим вопросам получили царские наместники и генерал-губернаторы (примером могут служить договоры с Китаем 1858 г. и Бухарой 1868 г.).

Такая разноведомственность, а нередко и разновекторность действий часто приводили к недоразумениям в международных делах. Бюрократическая система сковывала инициативу, не давала возможности адекватно и быстро реагировать на меняющуюся внешнеполитическую обстановку. Архаичность государственных структур и несоответствие системы государственного управления переменам, происходящим в стране и на международной арене, привели к возникновению серьезного кризиса.

Первая российская революция 1905 г. внесла значительные изменения в государственное устройство страны. Манифест 17 октября 1905 г. «Об усовершенствовании государственного порядка» предполагал существенную либерализацию политической системы. Произведенный в 1906 г. пересмотр основных законов Российской империи в духе манифеста предусматривал выборы в Государственную думу, создание действовавшего на постоянной основе Совета министров, некоторую реорганизацию Государственного совета. Постепенно формировался и новый центр управления внешней политикой, в котором ведущую

роль начинал играть Совет министров. Его председатель надеялся правом включать в повестку дня заседаний правительства внешнеполитические вопросы. Министр иностранных дел в необходимых случаях был обязан выступать перед депутатами Государственной думы с изложением взглядов правительства на те или иные проблемы внешней политики. Дума, в свою очередь, могла оказать влияние на международные акции правительства путем вотирования бюджета.

Предпринимаемые шаги свидетельствовали, что Россия постепенно эволюционировала в сторону конституционной монархии. Тем не менее работа Министерства иностранных дел по-прежнему строилась на началах жесткой централизации и строгой бюрократической иерархии. Император по-прежнему сохранял все прерогативы определения внешнеполитического курса. Ему принадлежало право решения вопросов объявления войны и заключения мира, подписания и ратификации международных договоров, назначения и перемещения министров, послов, директоров департаментов, советников посольств, военных атташе. Он же утверждал инструкции российским послам и посланникам. Царь, таким образом, держал в своих руках все нити повседневного руководства внешними сношениями.

Формальным заслоном практически неограниченным полномочиям российского императора в области внешней политики служила так называемая *скрепа* — обязательная подпись министра или другого указанного в законе лица под законами или высочайшими указами, в том числе под международными договорами России и другими важнейшими внешнеполитическими документами. Однако такого рода министерский контроль оказывался весьма условным, поскольку для вступления в силу международного акта достаточно было подписи любого министра, не обязательно министра иностранных дел.

Проект очередной реформы системы Министерства иностранных дел внес в повестку дня в 1910 г. тогдашний министр иностранных дел А. П. Извольский. Предусматривалась комплексная модернизация аппарата министерства: создание единого политического отдела, бюро печати, правового отдела, информационной службы; внедрение системы обязательной ротации чиновников центрального аппарата, дипломатической и консульской служб; выравнивание условий прохождения службы и оплаты труда служащих в министерской и заграничной системах. В практику вводилась систематическая рассылка копий основных дипломатических документов практически во все заграничные представительства России. О них докладывали также председателю Совета министров и отдельным министрам.

ГЛАВА 1

Министерство иностранных дел стало главным источником внешнеполитической информации для большинства российских газет. Редакторы иностранных отделов центральной прессы периодически получали от министерства необходимые инструкции и рекомендации, своими публикациями формировали нужное общественное мнение, обеспечивали поддержку народом важнейших российских внешнеполитических акций. Практика регулярных встреч заведующего Бюро печати МИД с руководителями политических партий и крупнейших газет оказывала определенное влияние на выработку внешнеполитических платформ.

Серьезным нововведением стал усложненный **конкурсный экзамен** для поступления на дипломатическую службу. Экзамен проводился совещанием, в которое входили все директора департаментов и начальники отделов МИД, вопрос о приеме кандидата решался коллегиально. Принятые на работу чиновники приносили присягу. Ряд дополнительных правил — возраст не старше 27 лет (в МИД не любили пожилых «аутсайдеров», т.е. чиновников других ведомств, стремившихся попасть сразу на высшие дипломатические должности, именно в связи с этим и устанавливался возрастной ценз), обязательное высшее образование, преимущество для выпускников юридических учебных заведений и лицеев, непременное знание немецкого и английского, не говоря уже о французском языке (должности переводчиков на главные европейские языки в МИД не было) — превратил экзамен в солидный фильтр кадрового отбора, способствовал укреплению ведомства профессионально подготовленными специалистами, людьми высокой квалификации и нравственности.

Первая мировая война изменила характер деятельности Министерства иностранных дел. Его главными задачами стали обеспечение внешнеполитической обстановки, благоприятной для успешного ведения войны, а также подготовка условий будущего мирного договора. Ставка Верховного главнокомандующего служила центром управления государственным механизмом. При ней была образована Дипломатическая канцелярия, в задачу которой входило осведомление Верховного главнокомандующего по всем вопросам внешней политики, а также поддержание постоянной связи между главковерхом и министром иностранных дел.

Война вынудила руководство МИД непосредственно участвовать в принятии не только внешнеполитических, но и внутриполитических решений. Начатая в июне 1914 г. очередная перестройка центрального аппарата министерства на основе нового закона «Об учреждении МИД» пришла на военные годы.

Особое внимание в новом законе уделялось следующим задачам Министерства иностранных дел:

- защита русских экономических интересов за рубежом;
- развитие торгово-промышленных сношений России;
- укрепление русского влияния на почве церковных интересов;
- всестороннее наблюдение за явлениями политической и общественной жизни в иностранных государствах.

Соответствующим образом менялась и структура министерства. Центральный аппарат МИД был поделен на два самостоятельных подразделения, возглавляемые товарищами министра. Главной задачей реформы явилось создание большого Политического отдела для координации действий в выработке, принятии и осуществлении внешнеполитических решений. В него вошло более половины всех сотрудников центрального аппарата. Модернизации подлежала юрисконсультская часть и отдел печати.

Позже, в 1915 г., был создан осведомительный (информационный) отдел, преобразованный через год в отдел печати и осведомления. Война вынудила создать ряд новых отделов: отдел по делам военнопленных; справочный отдел о русских подданных, оставшихся за границей и в особенности в неприятельских странах; отдел денежных переводов, долженствовавший оказывать помощь людям, оставшимся вне России. Была проведена также унификация должностей центральной и зарубежной службы.

Эти и некоторые другие новации позволили придать аппарату большую гибкость, закрепить приоритет политических отделов, четко разграничить полномочия некоторых подразделений, свести до минимума параллелизм в их работе, повысить эффективность дипломатической службы и дипломатии России в целом. Это в свою очередь дало возможность, не увеличивая численность аппарата, обеспечить существенное повышение объемов выполняемых работ. МИД оставался одним из самых малочисленных ведомств: в центральном аппарате вместе с внештатными служащими работали всего около 200 сотрудников, за границей — примерно 700 человек.

Февральская революция 1917 г. вызвала появление новой системы власти. Высшим законодательным органом после отречения царя и до созыва Учредительного собрания стало Временное правительство, образованное Временным комитетом Государственной думы. Временное правительство, пользовавшееся поддержкой большинства царских дипломатов, практически сохранило сложившуюся к тому времени структуру и личный состав МИД.

ГЛАВА 1

Позже по инициативе сотрудников министерства было учреждено Общество служащих МИД, которое должно было войти в федеративную связь с чиновничими союзами и делегировать в Государственную думу своих представителей. Во главе общества стоял исполком. Наряду с младшими служащими в него вошли и некоторые высшие чины министерства. Устав ограничивал полномочия общества и ставил задачи улучшения материально-финансовых и организационно-технических условий прохождения службы. Тем не менее объективно общество играло более существенную роль, некоторые члены исполкома стремились, и небезуспешно, управлять ведомством. В конечном счете исполком превратился в своего рода «министерство в министерстве» и оказывал немалое влияние и на решения задач дипломатического характера.

Исполком действовал до 27 октября 1917 г. Преобразовавшись в стачечный комитет, он вместе с другими чиновничими организациями, вступившими в прямую борьбу с большевиками, отказался от сотрудничества с новым политическим режимом.

Из изложенного следует:

- происходившее на протяжении веков, порой в весьма драматических обстоятельствах, становление и развитие российской дипломатической службы условно можно разделить на несколько этапов;
- становление в XVI в. профессиональной дипломатической службы (Посольский приказ) свидетельствует о превращении ее в самостоятельную отрасль государственного управления, причем этот процесс по времени в основном совпадает с аналогичным развитием в европейских странах. Особенности российской дипломатической службы этого периода объясняются характерными чертами ее государственного устройства, прежде всего «симфонией» властей;
- реформы Петра I коренным образом изменили государственное устройство России. Это повлекло за собой включение российской дипломатии в общеевропейскую дипломатическую систему. Дипломатия Российской империи благодаря постоянному совершенствованию аппарата дипломатической службы и кадровой политики по праву встала в ряд наиболее высокопрофессиональных и искусных дипломатий мира;
- в конце XIX — начале XX в. несоответствие системы государственного управления происходящим в стране и на международной арене переменам вызвали симптомы кризиса. Кру-

История становления отечественной дипломатической службы

шение монархии обусловило дальнейшее реформирование дипломатической службы в республиканском духе. События Октября 1917 г. открыли качественно новый этап российской дипломатии.

Ключевые понятия

Дипломатия, Посольский приказ, Коллегия иностранных дел, Министерство иностранных дел Российской империи.

Контрольные вопросы

1. Какой вклад в формирование профессиональной дипломатической службы внес Посольский приказ?
2. В чем состояла реформа дипломатической службы, осуществленная Петром I?
3. В чем особенности эволюции дипломатической службы во второй половине XVIII — первой половине XIX в.?
4. В чем проявился кризис системы управления в области внешней политики накануне XX в.?



СОВЕТСКАЯ ДИПЛОМАТИЧЕСКАЯ СЛУЖБА

Коренные социально-политические трансформации, произошедшие после Октября 1917 г., введение нового порядка принятия государственных решений, установление коммунистического режима, ставившего целью распространение марксистско-ленинской идеологии в планетарном масштабе, — это события грандиозной эпохи, прервавшей более чем на 70 лет естественный ход эволюционной исторической поступи России. В таком контексте происходило глубинное изменение в понимании новой власти и определении ею национально-государственных интересов в области внешней политики и межгосударственных отношений. Взятый на вооружение классовый подход — отношение к пролетариату как уникальному социальному слою, способному стать в авангарде дальнейшего прогрессивного движения человечества, — пронизывал все декреты и официальные решения, а также действия по формированию советской власти. Руководящая и направляющая роль, в том числе в сфере внешней политики и ее реализации дипломатическими средствами, переместилась в центральные органы правящей партии (РКП(б), а затем КПСС). На дипломатическую службу стали выдвигаться не только и даже не столько профессионально подготовленные работники, сколько убежденные сторонники утвердившейся идеологии.

Однако революционный оптимизм начального этапа, свойственный, в частности, внешней политике и дипломатии, стал постепенно вытесняться реалистическими взглядами, соответствовавшими объективным потребностям развития Советского государства, которое вынуждено было встраиваться в реальные международные координаты. Прагматизм, непременное качество государственной внешней политики и дипломатической службы, в полной мере проявился в ходе Второй мировой войны, возобладал на более позднем этапе, известном под названием «холодная война». Идеологические постулаты, несшие значительные издержки как для Советского Союза, так и его капиталистических противников, в конечном счете отошли на второй план,

и поддержание всеобщего мира и безопасности стало главной задачей советской внешней политики. Сообразно этапам государственного развития и выдвигавшимся внешнеполитическим идеям и задачам строилась и отечественная дипломатическая служба.

Хотя сразу же после революции было формально введено гла-венство Советов в принятии решений по вопросам принципиальной важности, в том числе в сфере внешней политики, на практике большевистской партии удалось утвердить свою доминанту. Назначенный комиссаром по иностранным делам Л. Д. Троцкий, один из наиболее влиятельных представителей большевистского движения, 27 октября (9 ноября) провел встречу с коллективом российского МИД, призвав к сотрудничеству с новой властью. Он заявил, что нежелающим не грозят репрессии, тем не менее попытки саботажа будут жестко пресекаться. Однако подавляющее большинство дипломатических работников как центрального аппарата, так и загранучреждений отказались сотрудничать. Соответственно, все они были уволены.

Формирование Народного комиссариата по иностранным делам (НКИД) началось практически с нуля. Были предприняты интенсивные поиски партийцев и сочувствующих лиц, которые в разное время находились в эмиграции, вследствие чего освоили иностранные языки, познакомились с культурой других народов, получили представление о международной обстановке и внешней политике иностранных государств. В течение двух месяцев удалось скомплектовать штат из 125 сотрудников.

Было образовано 17 структурных подразделений, в том числе секретариат наркома, западный, восточный, правовой, шифровальный, хозяйственный отделы, а также отделы военнопленных и печати, регистрация. В подчинении наркома находились два уполномоченных (заместителя). В марте 1918 г. наркомат наряду с другими правительственные учреждениями переехал из Петрограда в Москву.

К середине 1918 г. сложился государственно-партийный механизм выработки и принятия решений и их реализации дипломатической службой. В первоначальном виде документы готовились НКИД, далее они передавались на рассмотрение в аппарат ЦК РКП(б) и секретариат Совнаркома. При наличии замечаний документы дорабатывались в рамках наркомата и в случае их одобрения на партийном уровне реализовывались дипломатической службой. Сложившаяся система, при которой внешнеполитическое ведомство выступало инициатором, разработчиком, а потом главным исполнителем решений по актуальной проблематике при руководящей роли правящей партии, сохранялась на протяжении всего советского периода.

ГЛАВА 2

В соответствии с Конституцией РСФСР, принятой 13 сентября 1918 г., была образована первая Коллегия НКИД во главе с Г.В. Чичерным, назначенным после Л. Д. Троцкого комиссаром по иностранным делам. Штатный состав наркомата в это время достигал 340 человек.

В связи с нараставшей потребностью в профессиональных кадрах на фоне налаживавшихся связей РСФСР с внешним миром были открыты краткосрочные курсы подготовки дипломатических и внешне-торговых работников.

Увеличивалось число советских представительств за рубежом. В начале 1922 г. РСФСР имела 17 полномочных представительств, 24 консульства и 3 делегации в смешанных международных комиссиях. Поскольку после революции гражданские чины, звания и разного рода титулы были отменены, глава советского представительства не обладал классностью Посла, а назывался Полномочным представителем (полпредом). Из-за протокольных затруднений ввиду отсутствия такого чина в дипломатической практике и попыток принизить положение полпреда в верительных грамотах стал фиксироваться класс, которому соответствовал советский представитель, включая посланника и временного поверенного в делах. Общепринятые названия дипломатических представительств были возвращены лишь в 1941 г.

13 ноября 1923 г. вышло новое Положение о НКИД СССР, в котором определялись его основные задачи, функции и организация деятельности. На внешнеполитическое ведомство возлагались защита внешнеполитических и внешнеэкономических интересов СССР, а также находящихся за границей советских граждан; выполнение постановлений о заключении договоров и соглашений с иностранными государствами; руководство реализацией договоров и соглашений и содействие соответствующим союзным и республиканским учреждениям в осуществлении ими прав, установленных этими документами; наблюдение за выполнением соответствующими органами власти договоров, соглашений и актов, заключенных с иностранными государствами.

Вводилась структура Наркоминдел, вершиной пирамиды которой являлись нарком и действующая при нем коллегия. Создавался секретариат Коллегии, в свою очередь состоявший из секретариатов членов Коллегии, шифровальной и секретной службы, а также общего архива наркомата. К функциональным подразделениям относились экономико-правовой отдел, отдел печати и управление делами. В экономико-правовой отдел входили следующие подотделы: публичного, частного, международно-административного права, консульского и торговой политики.

В структуре сохранились два территориальных отдела — Запада и Востока. Отдел Запада подразделялся на пять подотделов: Центральной Европы, англо-романских стран, Прибалтики и Польши, Скандинавских, а также Балканских стран. Отдел Востока состоял из трех подотделов — Ближнего, Среднего и Дальнего Востока.

Доминантные позиции в наркомате занимала коллегия, в состав которой входили видные дипломаты, имевшие в ряде случаев тесные личные связи с партийно-государственными руководителями, возникшие в период их совместной революционной борьбы, деятельности в подполье и эмиграции. За каждым членом коллегии закреплялись соответствующая сфера и направление деятельности Наркоминдела. Именно на ее заседаниях принимались решения, которые становились основанием для обращения в политбюро и секретариат ЦК ВКП(б). Но статус членов коллегии был настолько значительным, что позволял им обращаться в «инстанцию» напрямую, фактически минуя наркома, в том числе по вопросам, не входящим в их компетенцию, что вызывало недовольство Г. В. Чичерина и затрудняло нормальное функционирование ведомства. Особенно напряженно складывались у него отношения с первым заместителем М. М. Литвиновым, курировавшим страны Запада.

Поскольку Г. В. Чичерин не входил в высшую партийную пролетариатскую, это подрывало авторитет наркомата, осложняло отстаивание прагматической внешнеполитической линии, направленной на укрепление позиций молодого Советского государства и ослабление идеологической составляющей во внешней политике. Наркому нередко приходилось вступать в конфликтные отношения с руководством влиятельного Коминтерна, продолжавшего вынашивать идеи мировой революции. Г. В. Чичерин противился принятию этим органом важных решений без какого-либо согласования в Наркоминделе. Он предлагал вывести из состава Коминтерна партийных и советских руководителей, с тем чтобы принимавшиеся решения не ассоциировались с официальным внешнеполитическим курсом страны. Г. В. Чичерин настаивал, чтобы высшее партийное руководство ограничило свое вмешательство во внешнюю политику и дипломатическую службу.

Пытался он оградить НКИД и от вмешательства в сферу его деятельности ВЧК — ведомства, занимавшегося контрразведкой. Стычки между двумя этими государственными структурами возникали постоянно. Политбюро вынуждено было даже создавать комиссии для разрешения споров.

В 1930 г. М. М. Литвинов сменил Г. В. Чичерина на посту наркома, уход которого объяснялся и его болезненным состоянием, и все более

ГЛАВА 2

пробуксовывавшей идеей советско-германского сотрудничества, и несогласием присоединяться к пакту Бриана—Келлога, и неготовностью наладить взаимодействие с Лигой Наций. К тому времени Советский Союз уже органически существовал в системе международных отношений. Дипломатическая служба все более ориентировалась не на идеологические постулаты и логику классовой борьбы, а на соображения реальной политики.

В 1936 г. Наркомат по иностранным делам был переименован в Наркомат иностранных дел (аббревиатура НКИД осталась прежней). Теперь он представлял собой вполне сложившееся как в профессиональном, так и структурном отношении внешнеполитическое и дипломатическое ведомство. В 1934 г. СССР имел дипломатические отношения с 27 государствами. Советский Союз вступил в Лигу Наций и стал проводить на международной арене политику недопущения антисоветской коалиции, способствовать формированию системы коллективной безопасности в связи с нараставшей угрозой фашистской агрессии. Важнейшей задачей дипломатической службы стало обеспечение максимальных возможностей для внешнеполитического маневрирования. Однако усилия советской дипломатии добиться эффективного взаимодействия для недопущения фашистской военно-политической экспансии не получили адекватной поддержки западных государств. Требовалась глубинная корректировка внешнеполитической линии. М. М. Литвинова отправили в отставку, а вместо него в мае 1939 г. наркомом иностранных дел по совместительству был назначен председатель Совнаркома В. М. Молотов.

В конце 1930-х годов на дипломатическую службу обрушились репрессии, проходившие в стране повсеместно. Если М. М. Литвинов пытался хоть как-то противиться этому процессу, то при В. М. Молотове чистки усилились. Были буквально сметены руководящие кадры как в центральном аппарате, так и в загранучреждениях. Их замещали лица, определявшиеся на дипломатическую службу по партийному призыву. Чаще всего они не имели ни соответствующего образования, ни необходимого опыта работы.

Сложившаяся критическая ситуация подвигла руководство Наркоминдела обратить особое внимание на повышение уровня профессиональной подготовки сотрудников. В срочном порядке вводилось изучение иностранных языков без отрыва от служебной деятельности. В 1939 г. была образована Высшая дипломатическая школа, в рамках которой функционировали восточное (трехгодичное обучение) и западное (двуходичное обучение) отделения.

22 июня 1939 г. коллегия утвердила новую структуру НКИД, где еще большее закрепление получила региональная специализация подразделений:

- в 1-й западный отдел — Франция, Бельгия, Люксембург, Испания, Португалия, Швейцария;
- 2-й западный отдел — Великобритания с ее доминионами и протекторатами;
- 3-й западный отдел — Италия, Югославия, Албания;
- отдел Центральной Европы — Германия, Чехословакия, Венгрия;
- отдел стран Восточной Европы — Польша, Румыния;
- отдел Скандинавских стран, к которому относилась также Голландия;
- отдел Американских стран (США, Центральная и Южная Америка), который возглавил А. А. Громыко;
- Ближневосточный отдел — Турция, Болгария, Греция и Аравия;
- Средневосточный отдел (Афганистан, Иран);
- 1-й дальневосточный (Китай);
- 2-й (Япония, Маньчжурия);
- 3-й (МНР, Тува, Синьцзян).

В отделах впервые были созданы секретные части, что упорядочивало их работу, делало ее более защищенной и в то же время оперативной.

Начавшаяся вскоре Вторая мировая война вызвала соответствующие структурные изменения НКИД. Отпала необходимость существования отделов стран Восточной Европы и Прибалтийских стран. Был создан отдел Балканских стран, а 1-й и 3-й западные отделы объединены.

Повышению уровня представительности советской дипломатической службы, устраниению протокольной дискриминации отечественных дипломатов способствовал Указ Президиума Верховного Совета СССР от 9 мая 1941 г., в соответствии с которым упразднялось прежнее название «Полномочный представитель» и вводились общепринятые классы: Чрезвычайный и Полномочный Посол, Чрезвычайный и Полномочный посланник, а также Поверенный в делах.

С целью кадровой систематизации дипломатической службы вышел и другой Указ Президиума Верховного Совета СССР от 28 мая 1943 г., предусматривавший введение дипломатических рангов для сотрудников центрального аппарата Наркоминдела, дипломатических работников посольств и миссий за границей, а именно: Чрезвычайный и Полномочный Посол, Чрезвычайный и Полномочный Посланник (I и II класса), советник, первый и второй секретари (все — двух классов), третий секретарь и атташе. Три высших дипломатических ранга (Посла и Посланников) присваивались Указом Президиума Верховного Совета, а остальные — приказом министра по наркомату. Одновременно вводилась соответствующая форма одежды с погонами. В 1954 г.

ГЛАВА 2

ее отменили. Сохранялась только парадная форма для Чрезвычайных и Полномочных Послов и Посланников, которую надевали по особым случаям, в частности при вручении верительных грамот, на государственные приемы.

В связи с началом Великой Отечественной войны НКИД вместе с другими наркоматами был эвакуирован в Куйбышев (ныне Самара). Однако В. М. Молотов с небольшой группой дипломатов продолжал работать в Кремле. В августе 1943 г. аппарат НКИД вернулся в Москву.

Сотрудники НКИД добровольцами уходили на фронт. В народном ополчении оказались все слушатели Высшей дипломатической школы.

Война поставила перед дипломатической службой задачи принципиальной важности, имевшие судьбоносное значение для советского народа и его государства. Они были сфокусированы прежде всего на использовании внешних возможностей для противодействия агрессии, ослаблении фашистской коалиции, поиске союзников и партнеров и налаживании с ними эффективного взаимодействия, выработке оптимальных параметров послевоенного устройства.

На НКИД возлагалась также задача информирования как населения страны, так и международного сообщества о военных событиях на Восточном фронте. Наркомат оказывал эффективное содействие новой структуре — Совинформбюро. Характерно, что именно нарком иностранных дел, В. М. Молотов, выступил с первым официальным обращением к советскому народу в связи с началом войны. Стали историческими слова обращения: «Наше дело правое. Враг будет разбит. Победа будет за нами».

За время войны дважды проводилась реорганизация НКИД, диктовавшаяся потребностями менявшегося военно-политического положения. Введенный 13 ноября 1941 г. временный штатный состав существовал до 1944 г.

За стойкость и мужество, проявленные в годы Великой Отечественной войны на дипломатическом поприще, были награждены: орденом Ленина — 10 человек, орденами Отечественной войны 1-й степени — 21, 2-й степени — 19, орденом Трудового Красного Знамени — 83 человека. И это не считая дипломатов, получивших государственные награды, сражавшихся в рядах Советской армии.

По мере сокрушающих военных успехов возрастал международный авторитет Советского Союза, расширялись его дипломатические отношения. В мае 1945 г. СССР поддерживал их с 41 государством, а штатный состав НКИД достиг 756 человек. Количество заместителей наркома увеличилось с трех (1941) до восьми человек. Началось разук-

рупнение отделов, которые были сконсолидированы в более широких рамках в годы войны. Из 1-го европейского отдела выделился 5-й европейский отдел (Швеция, Норвегия, Финляндия, Дания). Американский отдел разделился на отдел США и отдел латиноамериканских государств. Был образован Экономический отдел.

В этих условиях остро вставал вопрос о подготовке квалифицированных кадров для дипломатической службы. В 1943 г. в составе МГУ им. М. В. Ломоносова был образован факультет международных отношений. А год спустя, 14 октября 1944 г., председатель Совнаркома В. М. Молотов подписал постановление «О преобразовании факультета международных отношений Московского государственного университета им. М. В. Ломоносова в Институт международных отношений». Впоследствии в состав МГИМО влились Московский институт восстоковедения и Институт внешней торговли, в результате чего он стал монополистом в подготовке специалистов-международников. В течение многих лет МГИМО оставался полузакрытым заведением, учебной структурой внешнеполитического ведомства.

Главные задачи в первые годы после Великой Отечественной войны советская дипломатия видела в том, чтобы закрепить завоеванные позиции на международной арене, не допустить возрождения нацизма, создать вдоль новых границ защитный пояс дружественных государств, укрепить международную безопасность в целом. Были восстановлены дипломатические отношения с бывшими союзниками Германии и открыты представительства в Венгрии, Болгарии, Румынии, Финляндии и Италии. Всего же по состоянию на 1 января 1946 г. Советский Союз имел посольства и миссии в 44 странах. Открылось Постоянное представительство СССР при Организации Объединенных Наций, учредителем которой он являлся.

21 марта 1946 г. Народный комиссариат иностранных дел получил новое наименование — Министерство иностранных дел СССР в связи с преобразованием Совета народных комиссаров в Совет министров СССР. Была образована комиссия по реорганизации основных подразделений ведомства. Суть предложений сводилась к тому, чтобы рационализировать структуру территориальных и функциональных подразделений министерства, а также их штатное расписание. В отделах, занимавшихся одной страной (например, отдел США), вводилась внутренняя специализация по соответствующим направлениям — внутренняя политика, внешняя политика, экономика, двусторонние отношения. В отделах же, ведавших несколькими странами, сотрудники распределялись по странам, а не по направлениям.

ГЛАВА 2

Новая штатная структура вводилась 25 июля 1946 г. Руководящее звено было представлено министром и четырьмя заместителями, коллегией, группой советников министра, а также секретариатом министра и его заместителей.

Сформировались следующие территориальные отделы: 1-й, 2-й, 3-й, 4-й, 5-й и 6-й, европейские, Балканских стран, Ближневосточный и Средневосточный, 1-й и 2-й дальневосточные, Юго-Восточной Азии, США и латиноамериканских государств.

Функциональными подразделениями являлись отделы по делам ООН, экономический, отдел печати, договорно-правовое, архивное и консульское управления, протокольный отдел.

Помимо этого в структуру МИД входили административно-хозяйственные и вспомогательные подразделения, включая управление кадров, 10-й отдел (шифровязь) и др.

В середине 1950-х годов произошли коренные изменения во внешнеполитической доктрине СССР: утвердилось понимание, что в условиях нового соотношения сил нет фатальной неизбежности войны. Соответственно, тезис о мирном сосуществовании социалистической и капиталистической систем стал главным внешнеполитическим и дипломатическим принципом Советского Союза. В Москве осознавали необходимость корректировки внешнеполитического курса и дипломатических подходов с целью снижения международной напряженности. К тому времени начался распад колониальной системы. Новообразованные развивающиеся страны охотно шли на установление дипломатических отношений с СССР и налаживание с ним широкого многопрофильного сотрудничества. Все это требовало соответствующих изменений в структуре министерства для решения новых долговременных и текущих задач. Формировавшаяся в то время внутренняя организация МИД сохраняла основные параметры до начала перестройки (1985). Принципиальная схема выглядела следующим образом. В руководящее звено помимо министра входили его первые заместители (один-два), а также заместители министра (пять—семь). При министре действовала группа советников из числа опытных послов. Помимо этого имелись помощники министра. Совещательные функции принадлежали коллегии во главе с министром, назначавшейся Советом министров СССР. В случае несогласия с министром каждый член коллегии имел право напрямую обращаться в Совет министров, отстаивая свое мнение. Министр также был обязан информировать Совмин, если он действовал вопреки решению коллегии.

В 1957 г. было создано новое крупное подразделение — Генеральный секретариат, которому вменялось в обязанности выполнять функции

контроля за прохождением и исполнением служебных документов, совершенствования внутриведомственной и межведомственной координации. Важной задачей Генсекретариата стало регулярное оперативное информирование дипломатических представительств СССР по актуальной проблематике, прежде всего внешнеполитического характера, а также важным событиям, происходившим внутри Советского Союза.

Сохранилась система организационно-административного деления МИД на территориальные и функциональные отделы с корректировкой их специализации и количественного состава. В 1957 г. существовали пять европейских отделов, отделы Скандинавских стран, стран Америки, Ближнего Востока, Среднего Востока, Дальневосточный отдел и отдел Юго-Восточной Азии.

Среди функциональных подразделений появились отдел международных организаций и отдел международных экономических организаций.

Помимо этого МИД СССР стал открывать дипагентства в районах проживания значительного числа иностранцев (например, в Ленинграде, Одессе, Забайкальске).

В 1958 г. дополнительно был образован отдел стран Африки, который два года спустя разделился на 1-й и 2-й африканские отделы, а в 1965 г. возник 3-й африканский отдел.

Отдел Юго-Восточной Азии также разделился надвое. Стал функционировать отдел Южной Азии, к ведению которого были отнесены Индия, Пакистан, Непал, Цейлон и Бирма. Отдел стран Америки вновь переименовали в отдел США. В контексте интенсифицировавшихся связей со странами Азиатско-Тихоокеанского региона, важности развития отношений СССР со своими восточными соседями появились 1-й и 2-й дальневосточные отделы.

В результате число территориальных отделов МИД с 1957 по 1975 г. возросло с 10 до 17.

Эти изменения адекватно отражали расширение географии и связей СССР с внешним миром. За 1957–1975 гг. Советский Союз установил дипломатические отношения с 60 государствами, восстановил прерванные ранее отношения с пятью странами, нормализовал отношения с тремя государствами, миссии были преобразованы в посольства. За это же время открылось 39 консульских загранучреждений.

В 1957 г. министром иностранных дел СССР стал А. А. Громыко, занимавший эту должность до июля 1985 г. Видными дипломатами этого периода были, в частности, А. Ф. Добрынин, О. А. Трояновский, В. В. Кузнецов, В. А. Зорин, Г. М. Корниенко, В. С. Семенов, Л. Ф. Ильичев, М. С. Капица и др.

ГЛАВА 2

Важное значение для регламентации деятельности МИД имело принятие в 1977 г. Конституции СССР, в которой закреплялся принцип его определяющей роли в координации отношений союзных республик с иностранными государствами.

Роль дипломатической службы возрастала и в связи с субъективным фактором — избранием в 1973 г. А. А. Громыко членом политбюро ЦК КПСС. С этого времени снизился контроль МИД со стороны Международного отдела ЦК КПСС, министр стремился не допускать идеологического прессинга партийных органов на внешнеполитическое ведомство. Тем не менее приоритетная роль КПСС в определении внешнеполитической линии Советского Союза была закреплена в ст. 6 Конституции 1977 г.

По состоянию на начало 1984 г. СССР имел дипломатические отношения с 132 государствами, в 117 из них функционировали дипломатические представительства. В восьми странах были аккредитованы послы по совместительству. Помимо этого за границей действовали 72 генконсульства и консульства (1988). В то же время в Москве находились посольства 111 стран, а также представительство ООП.

С избранием в 1985 г. на пост генерального секретаря ЦК КПСС М. С. Горбачева и начавшейся перестройкой в сфере внешней политики была выдвинута концепция противоречивого, но взаимосвязанного и целостного мира. Международная безопасность рассматривалась как равная для всех и всеобщая. Центральным принципом в области внешней политики провозглашался приоритет общечеловеческих ценностей. Для проведения нового курса и руководства дипломатической службой требовались новые люди. А. А. Громыко на посту министра иностранных дел сменил бывший руководитель компартии Грузии Э. А. Шеварднадзе, не имевший опыта в международных делах и, по сути, не соприкасавшийся ранее с дипломатической деятельностью. Главные задачи МИД СССР в условиях перестройки были определены в мае 1986 г. на совещании руководящих сотрудников министерства и советских послов за рубежом, на котором прозвучали призывы отхода от косности и консерватизма, поиска новых подходов к развязке международных проблем, достижения компромиссов. Развернулась масштабная работа в сфере разоружения, обеспечения стратегической стабильности, развития общеевропейского процесса, урегулирования региональных конфликтов.

Началась реорганизация и административно-структурной системы министерства. В первый год пребывания Э. А. Шеварднадзе в МИД многие отделы были преобразованы в управления, которые в свою очередь делились на секторы. Появились новые подразделения: уп-

равление социалистических стран Европы, управление оценок и планирования, управление по работе с совпосольствами, отдел по вопросам мирного использования ядерной энергии и космоса и др. С целью внедрения научных разработок и рекомендаций, налаживания более тесных связей МИД с научными кругами был создан Научно-координационный центр, а в 1989 г. — Научный совет МИД СССР.

По состоянию на 1990 г. штатная схема аппарата МИД СССР выглядела следующим образом: министр, при котором действовала коллегия в качестве совещательного органа, первые заместители министра, заместители министра, помощник министра, начальники управлений, заместители начальников управлений, заведующие секторами.

Что касается структурной архитектуры министерства, то она имела следующий вид: общий секретариат, группа по особым поручениям, группа советников при министерстве, управление по работе с совпосольствами, отдел по связям с Верховным Советом СССР и международному сотрудничеству, управление по союзовым республикам, 1-е европейское управление, 2-е европейское управление, 3-е европейское управление, управление социалистических стран Европы, управление США и Канады, управление латиноамериканских стран, управление стран Ближнего Востока и Северной Африки, управление стран Африки, управление стран Дальнего Востока и Индокитая, управление стран Востока, управление стран Тихого океана и Юго-Восточной Азии, управление общих проблем Азиатско-Тихоокеанского региона, секретариат Комиссии СССР по делам ЮНЕСКО, управление международных организаций, управление международных экономических организаций, управление по безопасности и сотрудничеству в Европе, управление по вопросам международного научно-технического сотрудничества, международно-правовое управление, управление государственного протокола, управление оценок и планирования, управление по проблемам ограничения вооружения и разоружения, Главное управление кадров и учебных заведений МИД СССР, управление по культурным связям, управление по международному гуманитарному сотрудничеству и правам человека, управление информации, историко-документальное управление, консульское управление, отдел информатики и организации труда, спецотдел, отдел дипломатическо-курьерской связи, управление связи, валютно-финансовое управление, управление капитального строительства, управление делами.

Заметим, что структурные изменения в системе МИД СССР в период перестройки не всегда носили обоснованный характер, нередко являлись импульсивной реакцией на происходившие события как на

ГЛАВА 2

международной арене, так и внутри страны. Громоздкие подразделения не в полной мере отвечали задачам оперативного управления. В дальнейшем часть их упразднили и реорганизовали.

В январе 1991 г. министром иностранных дел СССР стал А. А. Бессмертных, которого после августовских событий того же года на этом посту сменил Б. Д. Панкин.

В ноябре 1991 г. была предпринята попытка кардинально реформировать дипломатическую службу с целью улучшить координацию и распределение компетенции между МИД СССР и внешнеполитическими ведомствами суверенных республик. Эту функцию предполагалось возложить на Совет министров иностранных дел СССР и суверенных республик. Признавалось целесообразным сосредоточить в рамках одного государственного органа управление единой внешней и внешнеэкономической политикой. В результате 14 ноября 1991 г. Государственный совет СССР принял решение об образовании Министерства внешних сношений СССР (МВС) на базе МИД СССР с передачей ему части функций Министерства внешних экономических связей СССР (МВЭС). Статус нового ведомства определялся как союзно-республиканский. МВС должно было работать под непосредственным руководством президента СССР и Государственного совета СССР и проводить согласованную внешнюю политику от имени Союза и входящих в него суверенных республик. При распределении функций между МВС СССР и республиканскими МИД имелось в виду оставить в ведении Центра ключевые, глобальные международно-политические проблемы. Численность центрального аппарата МВС должна была составить 2,7 тыс. человек, тогда как только в МИД СССР она достигала 3 тыс., а в МВЭС — примерно 2 тыс. Планировались также сокращения и реорганизация загранаппарата.

Предусматривавшиеся преобразования отражали усиливающиеся центробежные процессы в Советском Союзе и означали, по сути, децентрализацию союзной внешней политики, ослабление дипломатической службы.

Однако упомянутые решения остались нереализованными в связи с распадом СССР.

Таким образом, советская дипломатическая служба прошла сложный путь развития как в идеально-политическом, так и в организационном отношении. Октябрьская революция, прервавшая естественный ход отечественной истории, практически уничтожила прежнее дипломатическое ведомство и выдвинула принципиально новые внешнеполитические лозунги, которые быстро вошли в противоре-

чие с объективными потребностями развития Советского государства и международными реалиями. В таком контексте отечественная дипломатическая служба вынуждена была перестроиться, чтобы эффективно отстаивать национально-государственные интересы.

Несмотря на отсутствие необходимого количества квалифицированных кадров, советскому руководству удалось в относительно короткие сроки создать НКИД, а затем МИД СССР, которые проявили себя как дееспособные государственные органы управления в сфере внешней политики. Дипломатическая служба достойно и эффективно действовала и в период международного признания СССР, и в сложной предвоенной обстановке, и во время Великой Отечественной войны, и в условиях холодной войны, а затем международной разрядки. Трудности периода перестройки определялись общей сменой мировоззренческих координат, а также факторами субъективного порядка.

Характерной особенностью деятельности советского внешнеполитического ведомства являлась его двойственность: с одной стороны, оно было государственным органом, участвовавшим в разработке и осуществлении внешнеполитического курса, а с другой — подчинилось руководству правящей партии, определявшей основные направления внешней политики. Партийная доминанта сказывалась и на кадровом комплектовании МИД СССР, все ответственные сотрудники которого должны были состоять в рядах КПСС.

В целом в советский период был заложен прочный кадровый и административно-структурный фундамент дипломатической службы, которая, преодолев трудности 1990-х годов, последовательно отстаивает интересы Российской Федерации на международной арене.

Ключевые понятия

Народный комиссариат по иностранным делам РСФСР/СССР, Министерство иностранных дел СССР, Полномочный представитель (полпред), Чрезвычайный и Полномочный посол.

Контрольные вопросы

1. Как формировалась дипломатическая служба в первые годы советской власти?
2. Какая система принятия решений в области внешней политики сложилась в СССР?
3. Каковы основные этапы становления и развития советской дипломатической службы?
4. Назовите руководителей МИД СССР и основные подразделения министерства.



ДИПЛОМАТИЧЕСКАЯ СЛУЖБА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Особенности современной дипломатической службы России. Созданный в XX в. мировой порядок претерпевает значительные перемены. Растет взаимозависимость всех стран планеты, система их взаимодействия оказывается более сложной и динамичной, чем во времена блокового противостояния и bipolarной конфронтации. Роль России в международных отношениях как мировой державы сохраняется, но определяется главным образом такими факторами, как геостратегическое положение страны, наличие у нее ядерного потенциала и статус постоянного члена Совета Безопасности ООН. В целях обеспечения позиции авторитетного и влиятельного члена международного сообщества Россия наращивает экономическую, научно-техническую, оборонную и социально-культурную мощь.

Профессиональная, хорошо организованная дипломатическая служба — важнейшее условие успешного решения стратегических и тактических задач нашего государства на международной арене. Именно поэтому перед российской дипломатией стоит задача обеспечить дальнейшее повышение эффективности и престижа дипломатической службы, профессиональной компетентности всех ее институтов и их сотрудников.

Уникальный геополитический статус России как евразийского государства позволяет ей играть роль моста, соединяющего основные центры мировой политики и экономики. Поэтому наша страна стремится максимально интегрироваться в структуры международного сотрудничества, участвуя в их работе на принципах равноправия и полномасштабного учета национальной специфики и интересов. Свои внешнеполитические и внешнеэкономические задачи Россия реализует преимущественно через Совет Безопасности ООН, механизмы «двадцатки», «восьмерки», во взаимодействии с Европейским союзом, НАТО и в процессе развития интеграционных структур в рамках СНГ.

Одна из главных задач — минимизировать угрозы безопасности страны. Политическая, экономическая и военная мощь государства служит опорой национальной политики безопасности. При этом Россия строит такую оборону, которая, с одной стороны, соответствует ее экономическим возможностям, а с другой — в максимально возможной мере обеспечивает ее военную безопасность.

В целях последовательной реализации внешнеполитического курса, позволяющего обеспечивать национальные интересы на основе принципов pragmatизма, открытости и многовекторности в условиях формирования новой поликентричной системы международных отношений, Президент РФ подписал 7 мая 2012 г. Указ «О мерах по реализации внешнеполитического курса Российской Федерации».

В соответствии с этим документом МИД совместно с другими федеральными органами исполнительной власти предписано:

— во-первых, содействовать созданию благоприятных внешних условий для долгосрочного развития страны, модернизации ее экономики, укреплению ее позиций как равноправного партнера на мировых рынках. Создавать условия для привлечения внешних инвестиций в экономику государства и продвигать российские экономические интересы на рынках зарубежных стран;

— во-вторых, добиваться утверждения верховенства права в международных отношениях, твердо отстаивать центральную роль ООН в мировых делах, основополагающие принципы Устава ООН, которые требуют развивать дружественные отношения между государствами на основе равноправия, уважения их суверенитета и территориальной целостности, главной ответственности Совета Безопасности ООН за поддержание международного мира и безопасности, расширять вклад Российской Федерации в миротворческие операции ООН.

Дипломатическая служба на современном этапе — это особый социально-правовой институт, располагающий набором механизмов принятия и организации исполнения внешнеполитических решений; обеспечивающий информационно-аналитическое, правовое и организационно-техническое сопровождение дипломатической деятельности.

Дипломатическая служба России — это профессиональная деятельность федеральных государственных служащих в системе МИД как в его центральном аппарате, так и в дипломатических представительствах и консульских учреждениях, представительствах РФ при международных (межгосударственных и межправительственных) организациях, его представительствах на территории РФ, а также в некоторых иных подведомственных МИД организациях. Тем самым обеспе-

ГЛАВА 3

чивается исполнение функций и полномочий МИД как федерального органа исполнительной власти по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере международных отношений, а также координирующего деятельность в этой области иных федеральных и региональных органов государственной власти.

В условиях увеличения объемов и скорости выполняемых дипломатией функций от сотрудников внешнеполитического ведомства требуется не только быть высокопрофессиональными, компетентными специалистами в области международных отношений, но и занимать активную жизненную позицию, уметь эффективно использовать полученные знания, принимать творческие, неординарные решения на благо отечества.

Именно дипломатическая служба во многом предопределяет успешность решения внешнеполитических задач, стоящих перед государством. Выступая на совещании послов и постоянных представителей России при международных организациях 9 июля 2012 г., президент В. В. Путин дал высокую оценку деятельности российской дипломатической службы на современном этапе.

Президент подчеркнул: «Именно вы, уважаемые коллеги, и ваши подчиненные на местах на практике в ежедневном режиме продвигаете и отстаиваете интересы нашей страны за рубежом, отстаиваете позицию нашей страны, способствуете росту ее влияния на происходящие в мире процессы».

Вместе с тем глава государства отметил, что «в условиях стремительной трансформации международных отношений совершенствование деятельности МИД и других профильных структур приобретает очень важное значение. На первый план выходит способность оперативно и компетентно анализировать происходящее, давать своеобразный прогноз».

Президент указал на то, что «нельзя только пассивно наблюдать за происходящими событиями, как принято писать в ведомственных телеграммах, “отслеживать развитие этих событий”. Нужно активнее влиять на ситуацию там, где напрямую затрагиваются российские интересы, действовать на упреждение, быть готовыми к любому варианту развития обстановки, даже к самому неблагоприятному варианту такого развития»¹.

¹ Путин В. В. Выступление на Совещании послов и постоянных представителей России. 9 июля 2012 г. URL: <http://www.kremlin.ru/transcript/15902>.

Значение эффективности, профессионализма, компетентности дипломатических институтов и их сотрудников объективно возрастает в переломные моменты истории государства, когда изменяются его правовая база и социально-политическая сущность. Это с одной стороны. С другой — изменения в управлении, организации, формах и методах деятельности дипломатических структур обусловлены известной модификацией системы международных отношений, глобализацией и интернационализацией международных проблем, усиленным влиянием новых информационных технологий на дипломатический процесс, повышением удельного веса многосторонней дипломатической деятельности соответствующих институтов.

Основные тенденции и перспективы развития российской дипломатии. Международная обстановка значительно изменилась в последние двадцать лет. «В XXI в., — отмечал министр иностранных дел России С. В. Лавров, — международные отношения продвигаются в направлении становления полицентричной системы. Это значит, что судьбы мира не смогут определять ни какое-то одно, пусть даже самое мощное, государство, ни противостоящие друг другу военно-политические блоки, как это было в период холодной войны, ни даже узкий концерт “избранных” стран и центров мирового влияния. По сути, речь идет об определении основных параметров мироустройства XXI в., т.е. о построении справедливой демократической и устойчивой, в идеале — саморегулирующейся системы международных отношений»¹.

В глобальном мире ответы на общие для всех вызовы могут быть найдены только на основе подлинного партнерства, равноправных, взаимоуважительных отношений и при учете интересов и озабоченностей друг друга. Перед ответственными членами международного сообщества стоят весьма схожие задачи, связанные с обеспечением условий для устойчивого, сбалансированного социально-экономического развития, укрепления международного мира и безопасности, урегулирования кризисных ситуаций, продвижения идеи широкого международного сотрудничества.

Расширение сферы дипломатического взаимодействия государств ведет к рождению его новых форм и методов, которые широко использует российская дипломатия.

Взаимозависимость стран и глобализация мировых процессов влияют на интересы многих участников. Если до Первой мировой войны

¹ URL: www.mid.ru 1690-13-09-2012.

ГЛАВА 3

дипломатическая деятельность осуществлялась главным образом на двусторонней основе путем обмена посольскими миссиями, то сегодня она в значительной степени носит многосторонний характер, что предполагает участие более двух сторон в обсуждении и решении проблем. В результате сформировалось самостоятельное направление — **многосторонняя дипломатия**, или в более узком виде **конференционная дипломатия**.

Примеров утверждения такого подхода к решению международных проблем немало, и это деятельность не только ООН, но и таких объединений, как «двадцатка», «восьмерка», БРИКС, ШОС, в целом укрепление роли сетевых структур в мировой политике, разумеется, при координирующей роли Организации Объединенных Наций. Это совместные действия по купированию многочисленных угроз, включая опасность распространения оружия массового уничтожения, терроризм, пиратство и многое другое.

В этих условиях возрастает роль переговоров, поскольку они представляют возможность мирного урегулирования споров и конфликтов, которых после окончания холодной войны возникло немало (Намибия, Югославия, Молдова, Сомали, Руанда и др.).

В связи с тем, что к урегулированию внутренних конфликтов все чаще стали привлекаться международные посредники (например, по проблеме Нагорного Карабаха; в бывшей Югославии), границы между переговорами по внутриполитическим проблемам и международными в конце XX столетия стали довольно условными. Кроме того, первые порой оказываются значимым фактором международной жизни. В этом смысле происходит расширение сфер дипломатических переговоров.

В политическом развитии мира по-прежнему нередко превалируют силовые формы воздействия (например, в Ираке, Косово, Ливии, Сирии). Однако если говорить об общей исторической тенденции, то в силу глобализации, роста взаимозависимости и взаимоуязвимости в современном мире она делает международные переговоры главным механизмом урегулирования конфликтных отношений и сотрудничества, основной формой взаимодействия государств на международной арене. В результате международные переговоры выступают важнейшим фактором глобального развития мира.

Новой формой современной дипломатии стали **специальные миссии**, о которых ООН в 1969 г. приняла соответствующую Конвенцию. Специальная миссия имеет представительный и временный характер и направляется одним государством в другое с согласия последнего для выполнения в этом государстве определенной задачи, независимо от

того, поддерживаются ли между ними дипломатические или консульские отношения или нет. Возглавлять делегацию-миссию как дипломатическое представительство может глава государства или правительства, министр иностранных дел или лицо, имеющее соответствующие полномочия. Задачи, которые ставятся перед послами по особым поручениям и специальными миссиями, носят по сравнению с задачами дипломатических представительств ограниченный характер, они преследуют лишь четко ограниченную цель. Россия довольно широко использует эту форму дипломатической работы.

Глобализация и взаимозависимость стран мира также увеличили значимость дипломатии, осуществляющейся на высоком и высшем уровне, стали чаще проводиться **встречи в верхах**. Если ранее они были скорее исключением, то теперь стали постоянным фактором дипломатической жизни. Появился персональный, прямой, регулярный дипломатический диалог руководителей государств, который осуществляется путем визитов, участием в многосторонних переговорах, обменом письмами (посланиями), телефонными разговорами. Персональная дипломатия на высшем уровне, как ее называют, стала методом дипломатии, довольно часто используемым и Россией.

Существует три вида саммитов:

- 1) *серийные встречи в верхах* — по существу, регулярные встречи;
- 2) *ad hoc summits* — как правило, одна-другая встреча, но иногда они открывают серию встреч;
- 3) *встреча на высшем двустороннем уровне* для обмена мнениями.

Все указанные встречи имеют определенные цели: а) развитие двусторонних отношений; б) выяснение намерений сторон; в) получение доверительной информации; г) выработка или согласование общих подходов к наиболее важным международным проблемам.

Одна из новых форм дипломатической деятельности, в том числе российской, — **«челночная дипломатия»**, предполагающая поездки главных переговорщиков по странам региона, задействованным в том или ином конфликте, или по странам, заинтересованным в решении этой проблемы.

Типичной формой «челночной дипломатии» служат поездки министра иностранных дел России по странам Ближнего Востока или других регионов в поисках путей урегулирования конфликтной ситуации или другой острой проблемы, возникшей в этих регионах и затрагивающей в той или иной степени интересы нашей страны.

ГЛАВА 3

Формирование новой полицентричной системы мироустройства происходит на фоне возросшей турбулентности, усиления неравномерности глобального развития, ужесточения конкуренции за ресурсы, накопления конфликтного потенциала в различных регионах мира.

С учетом внешнеполитических задач, поставленных президентом РФ В. В. Путиным в Послании Федеральному собранию 12 декабря 2012 г., российская дипломатия предпринимает усилия по формированию созидающей, объединительной повестки дня мирового сообщества, продвижению коллективных действий, нацеленных на политico-дипломатическое урегулирование международных проблем и кризисных ситуаций.

Россия, не заинтересованная в конфронтации, стремится развивать дружеские отношения и взаимовыгодное сотрудничество со всеми странами и объединениями, кто к этому готов, придерживаясь **много-векторной сетевой дипломатии**. Это ответ на новую реальность, включая «распределение глобальной силы», военно-политической, экономической, финансовой, «мягкой» и любой другой, что предполагает гибкие формы взаимодействия различных групп государств в целях обеспечения совпадающих интересов.

Проводя многовекторную, гибкую политику, Россия стремится, не вставая на позиции односторонней ориентации на какую-либо из мировых держав, выстраивать отношения стратегического партнерства и союзничества с государствами, имеющими схожие ценности и проводящими внешнюю политику, не противоречащую нашим национальным интересам.

Международные отношения постоянно усложняются. «При этом, как отмечал президент В. В. Путин, их нельзя оценить как сбалансированные и стабильные, наоборот, нарастают элементы напряженности и неопределенности, а доверие, открытость остаются, к сожалению, часто невостребованными»¹.

Большинство вызовов и угроз носит, безусловно, транснациональный характер. Эти угрозы известны: распространение оружия массового уничтожения, терроризм, религиозный экстремизм, наркотрафик, загрязнение окружающей среды, нехватка продовольствия и пресной воды.

В этих условиях от дипломатии зависит, во-первых, будет ли перестройка международных отношений носить управляемый характер или

¹ Путин В. В. Выступление на Совещании послов и постоянных представителей России. 9 июля 2012 г. URL: <http://www.kremlin.ru/transcripts/15902>.

окажется спонтанной, с плохо прогнозируемыми конечными результатами, во-вторых, какой окажется сущность складывающейся мировой системы.

В последние годы российская дипломатическая служба все больше внимания уделяет не только снижению напряженности в горячих точках, а предотвращению развития конфликтных и кризисных ситуаций в мире. То есть используются формы так называемой **превентивной дипломатии**.

Сегодня перед российской дипломатической службой стоит задача своевременно улавливать основные тенденции в международной политике и иметь возможность влиять на них уже на стадии формирования, упреждая любые негативные для страны процессы. Эту принципиальную задачу не решить, взяв курс на тотальный изоляционизм. Неизбежно широкомасштабное сотрудничество с основными международными структурами и всеми странами, которые формируют лицо будущего мира. Стоит особо отметить, что возможность воздействовать на такие процессы, добиваться полноценного учета потребностей своей страны — привилегия тех, кто на деле доказывает свою состоятельность в меняющемся мире и способен эффективно отстаивать свои интересы в условиях глобализации. Все более закрепляясь в системе глобальных и региональных институтов, Россия объективно обречена на то, чтобы оставаться **самостоятельным и независимым государством**, которое не растворится в каких-либо межгосударственных объединениях. В отличие от множества стран мира она имеет потенциал сохранения своего суверенитета.

«Внешняя политика России, — подчеркнул президент, — была, есть и будет самостоятельной и независимой. Она последовательна, сохраняет преемственность и отражает уникальную, сформировавшуюся за века роль нашей страны в мировых делах и в развитии мировой цивилизации».

Вместе с тем в основе нашей внешней политики лежит философия совместной созидательной работы. Россия готова развивать глубокое долгосрочное многоплановое сотрудничество со всеми, кто проявляет к этому встречную готовность.

Для современных международных отношений как никогда актуален **вопрос о нравственных ориентирах**. Забвение нравственной природы человека, ценностей и норм, составляющих духовную основу общечеловеческой солидарности, может привести к негативным последствиям планетарного характера. Характер глобальных угроз, общих для всех государств, требует именно солидарного, коллективного реагирования

ГЛАВА 3

с опорой на прочные нравственные начала. В своей деятельности Россия рассматривает «нравственность и внешнюю политику как понятия не просто совместимые, но и идущие рука об руку»¹.

Глобальные вызовы диктуют формирование общей повестки дня в мировых делах. Но объединение усилий, углубление доверия вряд ли возможны без определения ценностной основы совместных действий на международной арене. В более широком плане можно сказать, что перспективы устойчивого развития нашей цивилизации связаны с тем, удастся ли опереться на духовно-нравственный фундамент солидарных действий мирового сообщества.

Необходимость работы по продвижению универсальных, приемлемых для всех морально-этических норм поведения в международных отношениях, их последовательной демократизации и очищении от идеологических стереотипов и двойных стандартов очевидна. Крайне важно, чтобы проблемы, с которыми сталкивается современный мир, решались на основе справедливости. Как только утрачивается нравственность, возникает несправедливость, появляются идеи, которые не способствуют решению проблемы, а, наоборот, загоняют ее вглубь. Укрепление нравственного основания международных отношений Россия рассматривает в качестве части большой политики².

Более того, «формирующаяся новая **полицентрическая международная система** неизбежно будет воплощать все многообразие и богатство культурно-цивилизационной картины мира», и представляется, что особое значение в этой ситуации будет иметь диалог между религиями. Общий моральный знаменатель всегда существовал у основных мировых религий, включая такие принципы, как стремление к миру и справедливости, честность, милосердие, трудолюбие³.

Российская Федерация, ее государственные структуры, выступает против любых проявлений расизма, ксенофобии, нетерпимости, попыток расколоть мир по религиозному, этническому или цивилизационному признакам. Исходя из этого, российская дипломатия энергично и целенаправленно продвигает межрелигиозный и межцивилизационный диалог.

По инициативе России были созданы группа стратегического видения «Россия — исламский мир» и мировой общественный форум «Диа-

¹ Лавров С. В. Российская дипломатия и вызовы XXI в. // Международная жизнь. 2012.

² Там же.

³ Лавров С. В. Укрепление нравственного основания международных отношений мы рассматриваем в качестве части большой политики // Международная жизнь. 2011. № 2.

лог цивилизаций». В рамках этой работы МИД России взаимодействует с Русской православной церковью.

Ситуация во многом зависит от того, насколько удастся активизировать гуманитарный потенциал мирового сообщества, настроить его на выработку такой программы. Высшим приоритетом внешнеполитического курса России является **защита интересов личности, общества и государства**.

Для реализации этого курса используют различные методы и средства из дипломатического арсенала, как традиционные, так и современные, среди которых все чаще фигурирует такой инструмент, как **«мягкая сила»**.

Политика «мягкой силы» предусматривает продвижение своих интересов и подходов путем убеждения и привлечения симпатий к своей стране, основываясь на ее достижениях не только в материальной, но и в духовной культуре и интеллектуальной сфере.

Важно, что российская дипломатия стремится в полной мере воздействовать **фактор русского языка**, одного из официальных языков ООН, на котором общаются во многих странах мира, а также русской культуры и достижений нашей страны в науке и технике.

Ключевое значение имеет также активизация работы с **соотечественниками за рубежом**, с русской диаспорой, включая страны СНГ, где после распада СССР по собственной воле или же в силу обстоятельств оказались 25 миллионов русских. В последнее время в научной литературе появился термин «еврорусские». Его применяют, характеризуя значительное число этнических русских, носителей русской культуры, русского языка, ставших гражданами многих стран Евросоюза. Есть среди них и депутаты Европарламента. Еще одна категория наших соотечественников — русскоязычное население в Израиле, насчитывающее почти полтора миллиона человек. Есть русские в Америке, на Ближнем Востоке.

Российские дипломатические и консульские учреждения, как подчеркивается в Указе Президента РФ от 7 мая 2012 г., обязаны в круглосуточном режиме защищать права и интересы наших граждан и соотечественников за рубежом.

Зашита прав и законных интересов соотечественников, содействие консолидации их организаций, сохранению этнокультурной самобытности, укреплению связей с исторической родиной в различных областях расширяет возможности по воздействию в качестве «мягкой силы» значительного созидательного потенциала нашего надежного партнера — многомиллионного Русского мира.

ГЛАВА 3

Анализ деятельности современной российской дипломатической службы позволяет сделать вывод о том, что Россия формирует свою внешнеполитическую философию на основе и с учетом современных реалий, опираясь на многовековые традиции своей дипломатической школы. Дипломатическая служба стала намного богаче и разнообразнее, чем была несколько десятилетий назад. В ее работе широко используются формы и методы мировой дипломатии: участие во «встречах в верхах», направление «специальных миссий», «челночная дипломатия», «мягкая сила» и т.д.

Функции дипломатии, которые раньше были прерогативой внешнеполитических ведомств, сегодня реализуются по различным государственным, а нередко и с привлечением неправительственных организаций. В связи с этим российской дипломатии приходится координировать и контролировать действия различных структур и организаций. В результате от дипломатов все в большей степени требуются навыки осуществления «внутренней дипломатии».

В поисках новых принципов и методов работы российская дипломатия опирается на преемственность, обращается к опыту предшествующих поколений, которым приходилось решать сходные задачи в переломные моменты развития страны. Сегодня это формулируется как создание благоприятных внешних условий, задействование на системной основе внешнеполитических факторов в интересах всесторонней модернизации и долгосрочного развития России.

Ключевое понятие

Современная дипломатическая служба, многосторонняя дипломатия, специальные миссии, встречи в врехах, "челночная дипломатия", сетевая дипломатия, превентивная дипломатия.

Контрольные вопросы

1. В чем заключаются особенности современной дипломатии России?
2. Каковы основные тенденции и перспективы развития современной российской дипломатии?
3. Каково основное содержание многовекторной сетевой дипломатии России?
4. Каковы формы и методы российской дипломатической службы в современных условиях?



ЦЕНТРАЛЬНЫЕ ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ОРГАНЫ ВНЕШНИХ СНОШЕНИЙ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

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

- центральные органы внешних сношений государств;
- зарубежные органы внешних сношений государств¹.

По характеру функций и правовому основанию существования центральные органы внешних сношений государства состоят из двух групп: органы общего политического руководства, которые выполняют общеполитические функции, и органы отраслевых, специальных связей государства с другими странами.

Центральные органы общего политического руководства внешних сношений. К центральным конституционным политическим органам и должностным лицам внешних сношений относятся:

- глава государства;
- высшие законодательные органы власти, обычно избираемые населением страны;
- правительство, и в первую очередь глава правительства;
- министр иностранных дел и центральный аппарат Министерства иностранных дел.

Глава государства — президент или монарх. В зависимости от полномочий, наделяемых конституцией, может дать либо решающую роль в решении внешнеполитических задач, стоящих перед страной, либо символическую.

¹ Зорин В. А. Основы дипломатической службы. М.: Международные отношения, 1977. С. 91.

ГЛАВА 4

В государствах с республиканской формой правления важную роль в области как внутренней, так и внешней политики играют **высшие законодательные органы власти**.

Глава правительства представляет государство и его правительство во внешних сношениях в рамках своих полномочий и ведет повседневную оперативную деятельность в этой области.

Министр иностранных дел, руководитель ведомства внешних сношений, осуществляет контакты и связи в среде внешнеполитической деятельности в пределах своих полномочий, определенных соответствующими законодательными актами, а также указами главы государства или правительства. Министр иностранных дел может представлять государство и правительство на заседаниях Генеральной Ассамблеи, Совета Безопасности ООН, вести международные переговоры.

Повседневную оперативную деятельность в сфере внешних сношений государства осуществляет **Министерство иностранных дел**, основное звено в проведении внешней политики государства. МИД повседневно представляет правительство и государство во внешних сношениях в собственной стране, т.е. в своих отношениях с послами, представителями иностранных государств, которые либо аккредитуются в данной стране, либо пребывают в стране по тому или иному поводу, а также руководит зарубежными дипломатическими представительствами своего государства и т.д.

В государствах имеются также другие центральные органы внешних сношений, выполняющие не политические, а специализированные функции: органы технических и культурных связей с различными странами, действующие на основе конституции или межправительственных, международных соглашений, конвенций и т.д.

Центральные органы внешних сношений Российской Федерации и их полномочия. Распределение полномочий между ветвями власти в Российской Федерации, как и в любом другом государстве, определяет конституция страны.

Президент. В соответствии с Конституцией Российской Федерации президент страны определяет не только основные направления внутренней, но и внешней политики государства (ст. 80), осуществляет руководство его внешнеполитической деятельностью.

Президент является главным звеном конституционно-правового механизма осуществления внешней политики. Конституция РФ закрепляет за ним следующие внешнеполитические полномочия: как глава государства президент представляет РФ в международных отно-

шениях; определяет основные направления внешней политики государства; обращается к Федеральному собранию с ежегодными посланиями, в том числе об основных направлениях внешней политики государства; осуществляет руководство внешней политикой РФ; ведет переговоры и подписывает международные договоры; подписывает ратификационные грамоты; назначает и отзывает дипломатических представителей Российской Федерации в иностранных государствах и международных организациях; принимает верительные и отзывные грамоты аккредитуемых при нем дипломатических представителей (ст. 80).

Среди других важных функций, возложенных на главу государства, следует отметить такие, как право президента РФ на объявление в случае агрессии против Российской Федерации или непосредственной угрозы агрессии военного положения (ст. 87, ч. 2); решение вопросов гражданства Российской Федерации и предоставления политического убежища (ст. 89, п. «а»).

Руководство президентом РФ внешней политикой воплощается в том, что ему непосредственно подчинены Министерство иностранных дел, Министерство обороны, Федеральная служба безопасности, Совет безопасности и другие государственные органы, наделенные полномочиями в области осуществления внешней политики. В силу сложившейся практики эти ведомства непосредственно подчинены президенту РФ, и их деятельность находится под его постоянным контролем. Такая практика вытекает из прерогатив президента представлять государство в международных отношениях, которые предполагают согласованность всего конституционно-правового механизма осуществления внешней политики государства.

В руках президента согласно ст. 83 Конституции находятся кадровые и другие управлеческие рычаги, подтверждающие его властные прерогативы по формированию и руководству внешней политикой государства. К этим прерогативам относятся:

- право председательствовать на заседаниях Правительства РФ (ст. 83, п. «б»); отменять его постановления и распоряжения в случае их противоречия Конституции, федеральным законам и указам президента РФ (ст. 115, ч. 3);
- формировать и руководить Советом безопасности РФ (ст. 83, п. «ж»,);
- назначать и отзывать дипломатических представителей России в иностранных государствах и при международных организациях после консультаций с соответствующими комитетами или комиссиями палат Федерального собрания РФ (ст. 83, п. «м»).

ГЛАВА 4

Дополнительное воздействие на исполнительную власть президент оказывает также через осуществление таких полномочий, как:

- утверждение военной доктрины РФ (ст. 83, п. «з»);
- Верховное главнокомандование Вооруженными силами РФ (ст. 87, ч. 1).

В итоге президент России является главным организационным институтом конституционно-правового механизма выработки, принятия и осуществления внешней политики РФ. Внешнеполитическая компетенция президента, закрепленная в Конституции РФ и получившая свое развитие в текущем законодательстве, воплощается в реализации полномочий президента во внешнеполитическом процессе. Особо следует отметить координирующую роль института президента в осуществлении внешней политики России, так как внешнеполитическая деятельность всех государственных органов, наделенных полномочиями в этой области, согласуется с основными направлениями внешней политики, выработанными президентом РФ.

Федеральное собрание. Участие Федерального собрания в осуществлении внешней политики России выражается во внешнеполитической деятельности его палат — Совета Федерации и Государственной думы.

В условиях разделения властей, однако, существуют некоторые сдержки и противовесы в виде ряда полномочий палат российского парламента.

Палаты Федерального собрания РФ проводят большую работу в области внешней политики. Как составные части высшего органа государства, они занимают одно из важнейших мест в конституционно-правовом механизме принятия и осуществления внешней политики страны. Их деятельность в этом направлении основывается как на полномочиях общего характера, так и на специальных полномочиях палат, закрепленных в Конституции РФ, регламентах палат и в других нормативно-правовых актах. Так, Государственная дума Федерального собрания РФ содействует проведению внешней политики РФ своей законотворческой деятельностью. Принимая законодательные акты, Государственная дума тем самым создает правовую основу деятельности государственных органов, в том числе и в области осуществления внешней политики.

Внешнеполитическим вопросам и вопросам международного сотрудничества Государственной думы Федерального собрания РФ в Регламенте Государственной думы посвящен целый раздел. В статье 186

Регламента говорится, что Государственная дума рассматривает внешнеполитические вопросы по собственной инициативе, либо в связи с обращением президента РФ, либо по докладам и сообщениям Правительства РФ и комитетов палаты. Примером может служить Обращение Государственной думы к парламентам европейских государств в связи с угрозой общеевропейской экологической катастрофы 1999 г. в связи с бомбардировками Югославии самолетами США.

Государственная дума принимает законы, постановления, обращения и заявления, в том числе и по внешнеполитическим вопросам, заявления и обращения — в том случае, когда считает необходимым выразить свою позицию по общим или специальным вопросам внешней политики РФ или по вопросам международных отношений в целом (ст. 187 Регламента). В этой же статье установлено, что инициатива внесения проектов обращений и заявлений Государственной думы может исходить от любых субъектов права законодательной инициативы.

Заявления и обращения, принятые Государственной думой по вопросам внешней политики России и по вопросам международных отношений, носят, однако, рекомендательный характер. Палата таким образом выражает собственную точку зрения по общим и отдельным вопросам внешней политики РФ, а также по вопросам международных отношений в целом, и упомянутые документы не носят нормативного характера. Заявления Государственной думы по вопросам внешней политики РФ могут косвенно оказывать влияние на принятие палатой государственно-властных решений, связанных с реализацией ее конституционных полномочий. Так, Государственная дума может выразить в заявлении свое несогласие с внешнеполитическими действиями президента и правительства, что может явиться первым шагом к выражению недоверия правительству. Обращение по вопросам международных отношений может быть предупреждением о несогласии высшего представительного органа с международными договоренностями России, а это в свою очередь может повлечь за собой отказ в ратификации международного договора РФ.

Федеральное собрание реализует с помощью законодательных полномочий свое право на участие в ратификации, денонсации и приостановлении действия международных договоров Российской Федерации. Однако не все они подлежат ратификации в Федеральном собрании, а только предусмотренные законодательством РФ. Так, в соответствии со ст. 15 Федерального закона «О международных договорах Российской Федерации» от 15 июля 1995 г. ратифицируются международные договоры РФ, исполнение которых требует изменения действующих

ГЛАВА 4

или принятия новых федеральных законов, а также устанавливающие иные, чем предусмотренные законом, правила, предметом которых являются основные права и свободы человека и гражданина; о территориальном разграничении РФ с другими государствами, включая договоры о прохождении государственной границы РФ, а также о разграничении исключительной экономической зоны и континентального шельфа РФ; об основах межгосударственных отношений, по вопросам, затрагивающим обороноспособность Российской Федерации, по вопросам разоружения или международного контроля над вооружениями, по вопросам обеспечения международного мира и безопасности, а также мирные договоры и договоры о коллективной безопасности; об участии РФ в межгосударственных союзах, международных организациях и иных межгосударственных объединениях, если такие договоры предусматривают передачу им осуществления части полномочий Российской Федерации или устанавливают юридическую обязательность решений их органов для РФ. Упомянутой статьей закона также установлено, что ратификации подлежат международные договоры РФ, при заключении которых стороны условились о последующей ратификации.

Участие комитетов или комиссий палат в процедуре назначения дипломатических представителей России в иностранных государствах и международных организациях также относится к сфере внешнеполитической деятельности Государственной думы и Совета Федерации в международной деятельности палат Федерального собрания.

Палаты Федерального собрания РФ поддерживают отношения с парламентами других государств. В статье 200 Регламента Государственной думы закреплено, что в случае необходимости палата может заключать с парламентами других государств и международными парламентскими организациями соглашения о межпарламентском сотрудничестве.

Совет Федерации также может в соответствии со ст. 216 своего Регламента самостоятельно заключать соглашения о межпарламентском сотрудничестве с парламентами других государств и осуществлять обмен парламентскими делегациями. Делегации палат Федерального собрания РФ принимают участие в работе таких международных парламентских организаций, как Межпарламентский союз, Межпарламентская ассамблея Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе, Межпарламентская ассамблея государств — участников СНГ и др.

Правительство. Согласно Конституции РФ важную роль в осуществлении основных направлений внешней политики России играет

Правительство РФ. В главе 6 Конституции закреплены его место и роль в механизме государственной власти Российской Федерации. Внешнеполитические полномочия Правительства РФ в значительной степени ограничены и зависят от компетенции главы государства, основная часть внешнеполитических полномочий принадлежит по Конституции президенту РФ. В статье 114, п. «д» Конституции закреплено, что правительство осуществляет меры по обеспечению обороны страны, государственной безопасности, реализации внешней политики Российской Федерации.

Положения Конституции о внешнеполитических полномочиях правительства развивает и конкретизирует Федеральный конституционный закон «О Правительстве РФ» 1997 г. В соответствии с этим конституционным законом Правительство РФ:

- обеспечивает представительство РФ в иностранных государствах и международных организациях, в пределах своих полномочий заключает международные договоры РФ, обеспечивает выполнение обязательств РФ по международным договорам, а также наблюдает за выполнением другими участниками указанных договоров их обязательств;
- отстаивает геополитические интересы, защищает граждан РФ за пределами ее территории, осуществляет регулирование и государственный контроль в сфере внешнеэкономической деятельности, в сфере международного научно-технического и культурного сотрудничества.

Обеспечение представительства Российской Федерации в иностранных государствах и международных организациях — важная составляющая компетенции Правительства РФ в области внешней политики и международных отношений. Являясь высшим государственным органом исполнительной власти, правительство занимается текущей работой по претворению в жизнь основных направлений внешней политики, определенных президентом РФ (Конституция РФ, ст. 78, ч. 3) в соответствии с законами РФ и указами президента.

Заметим, что претворение в жизнь политики государства является традиционной задачей правительства любого суверенного государства. Правительство и подотчетные ему министерства и ведомства осуществляют повседневное управление государственными делами, которые прямо или косвенно связаны со всеми сторонами государственной и общественной жизни. Поэтому полномочия по обеспечению представительства РФ в иностранных государствах и международных организациях связаны с решением большого числа разнообразных задач.

ГЛАВА 4

В данной сфере государственной жизни правительство работает в тесном контакте с МИД.

В соответствии со ст. 38 Федерального конституционного закона «О Правительстве РФ» члены правительства обязаны по приглашению палат Федерального собрания присутствовать на их заседаниях и отвечать на вопросы членов Совета Федерации и депутатов Государственной думы, в том числе об осуществлении внешней политики. Правительство также сотрудничает с комитетами палат Федерального собрания, и главным образом с теми, в компетенцию которых входит подготовка материалов, имеющих отношение к проведению внешней политики РФ. Правительство принимает к сведению рекомендации комитетов палат и использует их в решении текущих вопросов. Эти рекомендации не являются для правительства императивом, и оно руководствуется главным образом внешнеполитическим курсом, который определен президентом РФ.

Совет безопасности и другие государственные органы с полномочиями в сфере внешнеполитической деятельности. Совет безопасности — конституционный орган. Хотя он имеет консультативный характер, тем не менее занимает важное место в государственной системе управления, отвечая за коллегиальную подготовку решений в сфере стратегических интересов государства, включая вопросы внешней политики. Возглавляет его президент России. В составе Совета 26 человек, 11 из которых обладают статусом постоянных членов: председатель правительства, главы палат Федерального собрания, руководители Администрации президента и аппарата правительства, министр иностранных дел, силовые министры и руководители спецслужб. Остальные пятнадцать имеют право совещательного голоса: полпреды президента в федеральных округах, президент РАН, ряд руководителей министерств и ведомств.

Работа Совета безопасности идет в форме оперативных совещаний и заседаний. Оперативные совещания, в которых участвуют только постоянные члены, как правило, проводятся один раз в неделю, на них в закрытом режиме обсуждаются принципиальные вопросы текущей внешней и внутренней политики. На заседаниях, обычно проходящих раз в квартал,рабатываются решения по стратегическим проблемам развития государства.

При Совете безопасности действует научный совет, где работают свыше 60 ведущих российских ученых, академиков, ректоров крупнейших университетов и директоров НИИ страны, представляющих науч-

ную элиту России, в том числе в области обеспечения национальной безопасности.

В конституционно-правовую систему разработки и принятия решений по вопросам внешней политики России входят наряду с Советом безопасности и другие государственные органы, специализацией которых не является осуществление внешней политики РФ. Вместе с тем отдельными внешнеполитическими полномочиями законодательством наделены, например, Федеральная служба безопасности, Министерство обороны РФ, Генеральный штаб ВС РФ, Служба внешней разведки.

К государственным органам внешних сношений относятся **организации по связям (экономическим, отраслевым, ведомственным)** с другими странами, которые не носят политического, дипломатического характера.

Активными участниками международных контактов за последние два десятилетия стали **субъекты РФ**, международная и внешнеэкономическая деятельность которых осуществляется на основе Конституции, федеральных законов и указов президента РФ.

Определенное влияние на формирование внешней политики России способен оказывать и **Конституционный суд**, поскольку среди его полномочий упоминается такое положение, как разрешение дел о соответствии Конституции РФ не вступившим в силу международным договорам Российской Федерации (ст. 125, ч. 2, п. «г»).

Согласно российскому законодательству с официальными заявлениями и инициативами по вопросам внешней политики государства имеют право выступать президент, председатель правительства, министр иностранных дел и другие лица по их поручению. Официальная информация внешнеполитического характера обнародуется пресс-секретарями президента и председателя правительства, Департаментом информации и печати МИД, а также уполномоченными на то министром иностранных дел и представителями министерства.

Участие центральных органов в разработке, принятии и реализации решений по вопросам внешней политики. Современная система международных отношений характеризуется высокой подвижностью и стремительными переменами. Именно поэтому на первые места выдвигаются государства, которые способны мгновенно реагировать на происходящие изменения, быстро адаптироваться к новым требованиям, осваивать постоянно возникающие новые «правила игры», соизмеряя цели и ресурсы, искусно используя свои экономические,

ГЛАВА 4

политические, военные, технологические, информационные и интеллектуальные возможности.

Решение глобальных задач на международной арене невозможно без эффективного механизма выработки, принятия и реализации внешнеполитических решений внутри страны. Решения такого рода носят, как правило, коллегиальный характер, характеризуются вовлеченностью в их разработку всех субъектов внешней политики и опираются на аналитические данные и экспертизу правительственные и неправительственные научно-исследовательских центров.

Процесс принятия решений в сфере внешней политики состоит из ряда шагов: постановка задач (стратегических и тактических); военно-политические и экономические расчеты; выработка политического курса; оценка программ, концепций; организация сбора информации; оценка информации; выбор вариантов решения; контроль промежуточных результатов; переоценка, переформулировка, уточнение решений на основании данных промежуточного контроля; оценка результатов; определение причин и ответственности за срывы и недостатки.

Новые тенденции внутреннего развития России, становление демократического общества и правового государства оказали существенное влияние на формирование механизма внешней политики. В частности, определены роль парламента в принятии внешнеполитических решений, порядок взаимодействия законодательной и исполнительной властей, разделения полномочий между президентом, правительством и органами власти в регионах.

Высшие органы государственной власти наделены Конституцией и другими законодательными актами РФ правом принимать решения по вопросам внешней политики, которые обязательны для исполнения на всей территории страны. Все остальные государственные органы, входящие в конституционно-правовой механизм принятия и осуществления внешней политики РФ, строят свою работу в этой области на основе решений высших органов государственной власти.

Конституция — важнейший инструмент, определяющий механизм принятия внешнеполитических решений. Принятие политических решений по принципиальным вопросам внешней политики в соответствии с Конституцией осуществляется президентом РФ. Но его полномочия по определению основных направлений внешней политики государства, несмотря на их конституционное закрепление за главой государства, не являются по сложившейся практике его абсолютной прерогативой. В выработке внешнеполитического курса непосредственное участие принимают Правительство РФ, МИД РФ, Совет безо-

Центральные государственные органы внешних сношений Российской Федерации

пасности РФ, Федеральная служба безопасности РФ, Администрация президента РФ и некоторые другие государственные органы. Сложившаяся практика обусловлена тем, что выработка внешнеполитического курса такой страны, как Россия, во всем многообразии проявлений ее внешней политики невозможна без учета мнения других государственных органов, в той или иной мере принимающих участие в реализации внешнеполитического курса.

Деятельность государственных органов, входящих в конституционно-правовой механизм осуществления внешней политики России, построена на основных принципах международного права, закрепленных в Уставе ООН и Декларации о принципах международного права, принятой Генеральной Ассамблей ООН 24 октября 1970 г. Основополагающее значение данных принципов для внешней политики России вытекает из членства РФ в ООН и положения ст. 15, ч. 4 Конституции РФ, в которой говорится, что общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры РФ являются составной частью ее правовой системы.

Таким образом, центральные органы внешних сношений являются органической частью организационной составляющей конституционно-правового механизма осуществления внешней политики России, основные цели которой — обеспечение и защита интересов РФ и ее граждан на международной арене, создание благоприятного международного климата, обеспечение внешних условий для успешного развития российского общества и государства.

Ключевые понятия

Внешняя политика, государственные органы внешних сношений, президент, глава правительства, министр иностранных дел.

Контрольные вопросы

1. Какие государственные органы внешних сношений действуют в Российской Федерации?
2. Назовите центральные органы внешних сношений.
3. Что такое внешнеполитическое решение? Каково его значение в деятельности государства?
4. Какова роль центральных органов в разработке, принятии и реализации решений по вопросам внешней политики Российской Федерации?



МИНИСТЕРСТВО ИНОСТРАННЫХ ДЕЛ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Министерство иностранных дел — центральный федеральный орган исполнительной власти, непосредственно участвующий в выработке внешней политики и осуществлении ее дипломатическими средствами. МИД обеспечивает государственное управление в сфере отношений России с иностранными государствами, а также международными организациями.

Нормативно-правовой базой МИД, на которую он опирается в своей деятельности, служит Конституция Российской Федерации, федеральные конституционные законы, федеральные законы, указы и распоряжения президента России, постановления и распоряжения Правительства РФ, международные договоры. Важными специализированными нормативно-правовыми документами являются Положение о Министерстве иностранных дел Российской Федерации, утвержденное Указом Президента от 1995 г. № 271 с последующими изменениями и дополнениями, последнее из которых датировано 21 августа 2012 г. (Указ № 1198), а также другие Положения, устанавливающие статус, задачи, полномочия и функции загранучреждений, входящих в систему МИД: о посольстве, консульском учреждении, постоянном представительстве при международной организации, а также о Чрезвычайном и Полномочном После.

В своей практической деятельности Министерство иностранных дел подведомственно в соответствии с конституционной нормой президенту Российской Федерации, осуществляющему руководство внешней политикой.

МИД имеет собственный геральдический знак — **эмблему**. Это золотой двуглавый орел с поднятыми вверх крыльями, увенчанный двумя малыми коронами и над ними одной большой короной, соединенными лентами.

На груди орла, в красном щите, серебристый всадник в синем плаще на серебряном коне, поражающий серебряным копьем черного опрокинутого навзничь и попранного конем дракона. В лапах орла две серебряные диагонально перекрещенные пальмовые ветви.

Эмблема учреждена Указом Президента РФ от 12 июля 2010 г. № 854.

В качестве малой эмблемы используются перекрещенные пальмовые ветви, символизирующие миролюбивый характер внешней политики и дипломатии Российской Федерации.

МИД России имеет **ведомственный флаг**, утвержденный Указом Президента от 12 июля 2012 г. № 984. Он представляет собой бирюзового цвета прямоугольное полотнище с Государственным флагом Российской Федерации в крыже. На нем изображена эмблема министерства.

Система МИД — многосложный организм. В его состав входят центральный аппарат, осуществляющий руководящую деятельность всеми составными частями системы, посольства, консульские учреждения и представительства Российской Федерации при международных организациях, как межгосударственных, так и межправительственных (все они именуются загранучреждениями), представительства МИД России на территории Российской Федерации, подведомственные организации, учебные заведения, производственные, научные подразделения, общественные организации.

Министерство имеет статус юридического лица со своим наименованием, соответствующие печати, штампы и бланки, счета в банковских учреждениях Российской Федерации. Его финансирование как государственного учреждения осуществляется прежде всего из средств федерального бюджета.

Перед министерством стоят принципиально важные задачи, связанные с обеспечением суверенитета, независимости и территориальной целостности Российской государства. Оно призвано политическими и дипломатическими средствами способствовать безопасности России, защищать интересы своего государства, его физических и юридических лиц, содействовать развитию многогранных контактов и связей с соотечественниками, проживающими за рубежом, общая численность которых после распада СССР возросла до 30 млн человек.

Для достижения этих задач, имеющих судьбоносную значимость для Российской Федерации, Министерство иностранных дел вовлечено в разработку общей стратегии внешней политики России. Именно это ведомство прежде всего подготавливает доктринальные, концептуальные документы, вносит предложения президенту Российской Федерации по основным направлениям внешней политики, актуальной

ГЛАВА 5

проблематике международных отношений, российским подходам к военно-кризисным ситуациям.

На МИД России возложена ответственнейшая задача реализации внешней политики государства, определяемой президентом страны. В такой деятельности ведомство опирается как на центральный аппарат, так и на загранучреждения. При проведении внешнеполитического курса задействуется весь арсенал дипломатических средств.

Полномочия МИД России органически взаимосвязаны с задачами, стоящими перед этим федеральным органом исполнительной власти. Наряду с принципиальной разработкой и внесением в установленном порядке президенту и правительству соответствующих предложений по широкому спектру международных вопросов, включая, разумеется, двусторонние отношения с иностранными государствами, министерство целенаправленно занимается нормотворческой деятельностью, подготавливает и вносит на рассмотрение проекты законов, входящих в его компетенцию, а также самостоятельно принимает нормативно-правовые акты в рамках предоставленных ему полномочий.

Формируя внешнеполитический курс и реализуя его на практике, МИД России обеспечивает участие страны в деятельности ООН, СНГ, органов Союзного государства. Внешнеполитическое ведомство тесно вплетено в разработку позиции государства, подготовку информационно-аналитических документов и протокольному обеспечению участия России в многочисленных международных форумах — ОБСЕ, ШОС, БРИКС, АТЭС, G20.

Возрастающая роль принадлежит МИД во внешнеэкономической сфере, сопровождении национального бизнеса. Дипломатическими и международно-правовыми средствами МИД оказывает поддержку российским участникам внешнеэкономической деятельности, осуществляет защиту их законных интересов.

В компетенцию министерства входит разработка международных договоров, соглашений, протоколов, причем министр обладает правом подписывать межведомственные документы по вопросам, входящим в его компетенцию. При этом оно осуществляет общее наблюдение за выполнением международных обязательств Российской Федерации.

Принципиально важно, что именно на Министерство иностранных дел возложена ответственность за проведение единой скоординированной линии Российской Федерации в отношениях с иностранными государствами и международными организациями. С этой целью был издан Указ Президента от 12 марта 1996 г. № 375 «О координирующей роли Министерства иностранных дел Российской Федерации в прове-

дении единой внешнеполитической линии Российской Федерации», скорректированный Указом Президента от 8 ноября 2011 г. № 1478 и представший в новой редакции.

В соответствии с этим документом устанавливается, что МИД является головным органом в системе федеральных органов исполнительной власти в сфере отношений с иностранными государствами и международными организациями. Ему предписывается координировать деятельность органов исполнительной власти, международных связей субъектов Российской Федерации и международную деятельность российских организаций. Осуществляя общий контроль за выполнением международных обязательств России, министерство должно содействовать взаимодействию федеральных органов государственной власти, а также субъектов Федерации для соблюдения принципа единства во внешней политике, оказывать необходимую поддержку в развитии международных связей, в том числе в подготовке и проведении соответствующих международных мероприятий.

С целью исполнения координирующей функции МИД наделен полномочиями докладывать президенту и правительству о всех действиях российских участников международных отношений и связей, идущих вразрез или влекущих за собой нарушение требований настоящего указа. Именно Министерство иностранных дел как головное координирующее ведомство представляет в Администрацию президента РФ обобщенные материалы к международным мероприятиям с его участием, включая визиты на высшем уровне в иностранные государства, а также материалы к визитам иностранных глав государств и правительства. Причем теперь установлен конкретный срок представления такого рода документов — не позже чем за 7 дней до визита. Такой же срок отведен и для доклада по итогам визита.

В свою очередь, федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Федерации обязаны информировать Министерство иностранных дел о своей международной деятельности и внешних связях; согласовывать с МИД инициативы, предложения и другие акты, затрагивающие внешнеполитические интересы государства, проекты соглашений об осуществлении соглашений, касающихся международных и внешнеэкономических связей; информировать МИД не позже чем за 15 календарных дней о планируемых официальных международных мероприятиях; направлять отчеты о содержании международных мероприятий и достигнутых договоренностях. Устанавливаются жесткие сроки ответа на обращения министерства по вопросам международного сотрудничества. В частности,

ГЛАВА 5

если поступило обращение с пометкой «срочно», то на него следует ответить не позже чем через 5 рабочих дней со дня получения независимо от необходимости межведомственного согласования. Если же МИД направил обращение по вопросам, относящимся к компетенции федеральных органов исполнительной власти или же субъектов Федерации, с пометкой «вне очереди», то ответ должен быть дан в течение 3 рабочих дней со дня его поступления.

МИД руководит работой загранучреждений, входящих в его систему. Информирует их по вопросам внешней и внутренней политики, дипломатической деятельности, выдвигаемых инициатив на международной арене. Обеспечивает в пределах своей компетенции безопасность шифровальных работ, защиту сведений, представляющих государственную тайну или носящих закрытый характер. В его обязанности входит также обеспечение дипломатическо-курьерской связи с принятием соответствующих мер по ее охране при транспортировке.

Большой массив ведомственной проблематики связан с консульской деятельностью, осуществляемой министерством. На территории Российской Федерации и за рубежом МИД организует консульскую работу, оказывает в установленном порядке соответствующие консульские и информационно-консультативные услуги.

МИД дает разъяснения в пределах своей компетенции по вопросам международного права в связи с запросами органов государственной власти, депутатов обеих палат Федерального собрания. Содействует осуществлению международных связей.

Полномочиями МИД предусмотрено содействие распространению за рубежом информации о внешней и внутренней политике Российской Федерации, субстантивных аспектах ее социально-экономического положения, научной, культурной, духовной жизни государства.

В пределах своей компетенции МИД совместно с другими органами исполнительной власти принимает необходимые меры по обеспечению безопасности и охраны загранучреждений, их работников, специалистов и других граждан Российской Федерации, в том числе «в условиях кризисных и чрезвычайных ситуаций, включая ситуации, возникающие вследствие угроз и актов международного терроризма», а также «совместно с соответствующими федеральными органами исполнительной власти осуществлять в пределах своих полномочий противодействие терроризму», — говорится в редакции Указа Президента от 21 августа 2012 г. № 1198.

Этим же указом устанавливается предельная численность работников центрального аппарата министерства в количестве 3328 единиц

(без персонала по охране и обслуживанию зданий), предельная численность работников территориальных органов — представительств МИД на территории Российской Федерации — в количестве 380 единиц.

Возглавляет МИД России **министр иностранных дел Российской Федерации**, который назначается на должность и соответственно освобождается с этого поста президентом по представлению правительства. Он несет персональную ответственность за деятельность внешнеполитического ведомства, возложенные на него полномочия, реализацию государственной внешней политики, исполнение указаний президента и распоряжений правительства.

Министр иностранных дел руководит деятельностью министерства, докладывает президенту и в правительство по всем значимым аспектам и проблемам формирования и исполнения внешней политики, взаимоотношений с иностранными государствами, вносит соответствующие предложения, проекты нормативных правовых актов, других документов, входящих в компетенцию МИД России.

Он представляет Российскую Федерацию на международной арене, на двусторонних и многосторонних переговорах, подписывает по поручению президента, правительства международные договоры Российской Федерации. Выступает от имени России с официальными заявлениями и инициативами по вопросам внешней политики.

Министр уполномочен представлять МИД России в отношениях с федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации. Утверждает составы образуемых министерством межведомственных координационных и совещательных органов.

Осуществляя руководство деятельностью внешнеполитического ведомства, министр утверждает Положения о структурных подразделениях центрального аппарата, территориальном органе — представительстве МИД на территории России, а также Положения (уставы) об организациях, находящихся в ведении министерства.

Определяет компетенцию должностных лиц, распределяет обязанности между своими заместителями, назначает на должность и освобождает от должности в пределах своей компетенции руководящих работников центрального аппарата, загранучреждений и территориальных органов.

Утверждает штатное расписание загранучреждений в пределах установленной численности работников, а также смету расходов на содержание загранучреждений в пределах выделенных бюджетных ассигнований.

ГЛАВА 5

Министр иностранных дел вносит в установленном порядке предложения о назначении и отзыве послов Российской Федерации в иностранных государствах и российских представителей при международных организациях, о назначении и освобождении глав государственных и правительственные делегаций.

В соответствии с предоставленными ему полномочиями присваивает дипломатические ранги от атташе до советника I класса включительно, а также представляет президенту Российской Федерации ходатайства о присвоении дипломатических рангов Чрезвычайного и Полномочного Посла, Чрезвычайного и Полномочного Посланника I и II класса. Представляет работников к присвоению почетных званий и награждению государственными наградами.

В Министерстве иностранных дел образована **коллегия** с совещательным статусом. Ее председателем является министр. В состав входят заместители министра (по должности); генеральный директор, а также другие руководящие работники, главным образом директора департаментов, утверждаемые в качестве членов Указом Президента по представлению министра. По состоянию на январь 2013 г. Коллегия состояла из 25 человек, включая министра.

Коллегия рассматривает наиболее важные вопросы функционирования министерства, формирования концептуальных подходов, текущей внешнеполитической линии, внутренней оперативной работы. На заседаниях заслушиваются отчеты руководителей подразделений по наиболее актуальной проблематике.

Решения коллегии принимаются большинством голосов в форме постановлений и проводятся приказами министра. В случае возникновения разногласий между министром и коллегией министр реализует собственное решение, докладывая о возникших разногласиях президенту Российской Федерации. В свою очередь члены коллегии, имеющие особое мнение по принятому решению, также могут сообщать о нем главе государства.

В административной вертикали министерства вслед за министром идет **первый заместитель министра**, ведающий широким кругом вопросов и замещающий министра в случае его отсутствия.

Далее следуют **восемь заместителей министра**, один из которых является статс-секретарем. В этом качестве он отвечает за взаимодействие с палатами Федерального собрания Российской Федерации, субъектами Российской Федерации и общественными организациями, включая нормативно-правовую деятельность министерства, курирует вопросы двусторонних отношений с государствами СНГ, работу с соотечественниками за рубежом.

Заместители министра ведут направления и занимаются международными вопросами в соответствии с распределением обязанностей, утверждаемым министром. Они руководят работой соответствующих подразделений центрального аппарата, курируют деятельность загранучреждений.

В министерстве введена должность генерального директора, назначаемого, как и заместители министра, указом президента. На нем замыкаются вопросы финансово-хозяйственной деятельности центрального аппарата и загранучреждений.

Отдельную служебную нишу занимает **группа послов по особым поручениям**, имеющих, как правило, дипломатический ранг Чрезвычайного и Полномочного Посла. Им поручается обычно ведение какой-либо конкретной международной проблемы, представляющейся актуальной для российской внешней политики и дипломатии. Послы по особым поручениям подчиняются непосредственно заместителям министра и работают в тесном контакте с соответствующими департаментами.

Структурными подразделениями МИД являются в основном департаменты, которые, в свою очередь, состоят из отделов, а также сохранившихся некоторых управлений. Их деятельность регламентируется соответствующим Положением, утверждаемым министром, в котором определяются основные задачи этих подразделений, функциональная специфика, виды выполняемых работ, основные права и обязанности сотрудников.

Согласно Указу президента от 21 августа 2012 г. № 1198 МИД предписано иметь 41 департамент.

Среди них особое место занимает **Генеральный секретариат** (департамент), возглавляемый генеральным секретарем. В него входит руководитель секретариата министра в качестве заместителя. Генеральный секретариат объединяет отделы — секретариаты первого заместителя министра и заместителей министра. Генсекретариат выполняет важную координирующую и контролирующую функцию. Он занимается вопросами оперативной информации, документации, контроля, координации, коллегии, информирования загранучреждений, инспекцией.

Департаменты подразделяются по роду своей деятельности, специфике и назначению на территориальные и функциональные.

В МИД имеются 15 территориальных подразделений, включая **1-й департамент СНГ** (1 ДСНГ), занимающийся общими вопросами сотрудничества.

С учетом особо важного места во внешней политике и дипломатической деятельности России на постсоветском пространстве в рамках Содружества, Таможенного союза и Союзного государства с Белорусс-

ГЛАВА 5

сией в МИД помимо 1 ДСНГ образованы еще три территориальных подразделения, ведающие отношениями и сотрудничеством с бывшими советскими республиками:

- *2-й департамент стран СНГ* (2 ДСНГ) — Белоруссия, Молдавия, Украина;
- *3-й департамент стран СНГ* (3 ДСНГ) — Казахстан, Киргизия, Таджикистан, Туркменистан, Узбекистан;
- *4-й департамент стран СНГ* (4 ДСНГ) — Абхазия, Азербайджан, Армения, Грузия, Южная Осетия.

Что касается Грузии, то с ней прерваны дипломатические отношения из-за военных событий в Южной Осетии в 2008 г. Территориальные департаменты по странам СНГ тесно вовлечены в работу по политическому урегулированию нагорно-карабахской проблемы, конфликта в Приднестровском регионе, в вопросы правового статуса Азовского моря и Керченского пролива, разграничения морских пространств в Черном море, делимитации границы с соседними государствами.

Четыре территориальных подразделения специализируются на вопросах российской политики на европейском направлении и взаимоотношениях с государствами Европы:

- *1-й европейский департамент* (1 ЕД) — Андорра, Бельгия, Ватикан, Италия, Испания, Люксембург, Мальта, Монако, Нидерланды, Португалия и Франция;
- *2-й европейский департамент* (2 ЕД) — Великобритания, Дания, Ирландия, Исландия, Латвия, Литва, Норвегия, Финляндия, Швеция, Эстония;
- *3-й европейский департамент* (3 ЕД) — Австрия, Венгрия, Лихтенштейн, Польша, Словакия, ФРГ, Чехия, Швейцария;
- *4-й европейский департамент* (4 ЕД) — Албания, Болгария, Босния и Герцеговина, Греция, Кипр, Македония, Румыния, Сербия, Словения, Турция, Хорватия, Черногория.

Департамент Северной Америки (ДСА), включающий США и Канаду, является одним из ключевых подразделений в силу весомости американского компонента в международных делах и важности российско-американских отношений. ДСА фокусирует свою деятельность на всей совокупности актуальной проблематики в двусторонних отношениях, в том числе на международных проблемах, военно-политических аспектах, экономическом сотрудничестве, изучает внутриполитическое положение. Аналитическая и оперативная работа, проводимая

департаментом, имеет большую значимость для выработки внешнеполитической линии и дипломатической деятельности.

Латиноамериканский департамент включает отделы, занимающиеся Аргентиной, Боливией, Бразилией, Венесуэлой, Карибскими странами, Колумбией, Кубой, Мексикой, Парагваем, Перу, Уругваем, странами Центральной Америки, Чили, Эквадором. В последнее десятилетие сотрудничество с рядом латиноамериканских стран приобрело весьма интенсивный характер.

Департамент Ближнего Востока и Северной Африки (ДБВСА) занимается весьма неспокойным регионом, где постоянно происходят военно-политические турбулентции. В него входят Алжир, Бахрейн, Египет, Израиль, Иордания, Ирак, Йемен, Катар, Кувейт, Ливан, Ливия, Мавритания, Марокко, Объединенные Арабские Эмираты, Оман, Палестина, Саудовская Аравия, Сирия, Судан, Тунис, а с недавнего времени и Южный Судан.

В департаменте имеется отдел ближневосточного урегулирования — узловой арабо-израильской проблемы. Не теряет своей актуальности иракская проблематика. Резко обострилась ситуация в связи с политическими и социальными трансформациями в регионе (Египет, Ливия, Тунис, Йемен), особенно внутрисирийским конфликтом и обстановкой вокруг Сирии, террористической деятельностью и общей активизацией исламистских сил. ДБВСА отслеживает деятельность Организации исламского сотрудничества, в которой Российская Федерация имеет статус наблюдателя.

Департамент Африки (ДАФ) ведает отношениями с африканскими странами южнее Сахары, общеафриканскими проблемами, Африканским союзом, региональными организациями.

В МИД имеются три азиатских территориальных подразделения.

1-й департамент Азии (1 ДА) образует КНР, с которой Россию связывают отношения стратегического партнерства многогранного сотрудничества, КНДР, Монголия и Республика Корея.

2-й департамент Азии (2 ДА), куда входит Индия, а также Афганистан, Бангладеш, Иран, Мальдивская Республика, Непал, Пакистан и Шри-Ланка. Афганская и иранская проблематика, продуцирующая постоянную озабоченность в мире, находится в фокусе оперативной деятельности 2 ДА.

3-й департамент Азии (3 ДА) занимается Японией, а также Австралией, Брунеем, Вьетнамом, Индонезией, Камбоджей, Лаосом, Малайзией, Мьянмой, Новой Зеландией, Океанией, Сингапуром, Таиландом, Филиппинами.

ГЛАВА 5

Все остальные департаменты министерства являются по своей сути функциональными, для которых соответствующими Положениями определена сфера служебной деятельности, а также круг вопросов. Каждому из них принадлежит ведущая роль на порученном направлении.

К функциональному типу подразделений, в частности, относится *Департамент международных организаций* (ДМО), деятельность которого сопряжена прежде всего с вопросами участия России в ООН, Совете Безопасности и других органах, организациях и учреждениях ее системы. ДМО готовит предложения в связи с проведением саммитов и сессии Генеральной Ассамблеи ООН, «Большой восьмерки» и «Большой двадцатки», участвует в разработке позиции Российской Федерации по актуальным международным проблемам в контексте их обсуждения в рамках ООН и ее специализированных учреждений, в том числе по конфликтным и кризисным ситуациям, международным санкциям. В обязанности департамента входят вопросы деятельности ООН в экономической, природоохранительной сферах, международной гуманитарной помощи, информационное обеспечение участия России в международных организациях. Динамика развития мировых процессов, насыщенность международной жизни важными событиями предопределяет высокую интенсивность работы этого подразделения.

Департаменту внешнеполитического планирования (ДВП) отведена роль своеобразного «мозгового центра», который на основе изучения обстановки в мире, закономерностей, тенденций и особенностей развития международных отношений и их сопоставления с государственными интересами Российской Федерации вносит предложения по перспективному планированию, нахождению подходов к решению актуальных проблем. ДВП готовит для руководства страны и МИД документы по переговорам, внешнеполитические выступления, осуществляет научно-координационную работу.

Департамент по вопросам новых вызовов и угроз (ДНВ) учрежден в начале 2000-х годов. В сферу его деятельности входят вопросы международного сотрудничества в противодействии терроризму, незаконному обороту наркотиков, транснациональной организованной преступности, пиратству, а также в области космоса, связи, науки и технологий.

Департамент по вопросам безопасности и разоружения (ДВБР) ведет работу по таким направлениям, как проблематика стратегических вооружений, экспортный контроль, военно-техническое и научно-техническое сотрудничество, оружие массового уничтожения, вопросы разоружения, обсуждаемые в международных организациях, ограничение и сокращение обычных вооружений, проблематика региональных

мер доверия, мирное использование атомной энергии, ядерная безопасность, МАГАТЭ, мирный космос.

Деятельность *Департамента общеевропейского сотрудничества* (ДОС) сфокусирована на вопросах международных европейских организаций, в частности на ОБСЕ, Совете Европы, НАТО, Европейском союзе.

Департамент экономического сотрудничества (ДЭС) наряду с общей экономической проблематикой занимается торгово-экономической, валютно-финансовой и инвестиционной политикой, субрегиональной интеграцией, международными организациями, отраслевыми международными связями.

Департамент по связям с субъектами Федерации, парламентом и общественными организациями (ДСПО) обеспечивает координирующую роль министерства главным образом внутри Российской Федерации путем взаимодействия с Федеральным собранием, общественно-политическими, религиозными организациями и партиями, институтами публичной дипломатии. В ДСПО функционируют отделы по работе с субъектами Федерации всех российских регионов, межпарламентскому сотрудничеству, координации и общим проблемам, прогнозированию, информации и анализу.

Уникальное место в системе министерства принадлежит *Историко-документальному департаменту* (ИДД). Базовыми структурами подразделения являются архивы — Архив внешней политики Российской империи (АВП РИ), где сосредоточено порядка 600 тыс. единиц хранения и Архив внешней политики Российской Федерации (АВП РФ) — около 1,8 млн единиц хранения, который ежегодно пополняется примерно на 25 тыс. единиц. Соглашением между МИД и Росархивом установлен бессрочный депозитарий режима хранения документов. Помимо служебных задач на архивы возложена согласно российскому законодательству публичная функция — обеспечение доступа исследователей к хранящимся материалам при соблюдении установленного ведомственного порядка.

На ИДД замыкается Центральная научная библиотека (ЦНБ) МИД России со статусом отдела. Имеется отдел научных исследований, осуществляющий обработку ретроспективной внешнеполитической информации для последующего оперативного использования, в особенности на высшем государственном уровне и руководством министерства. Проводится значительная публикаторская работа, в том числе в сотрудничестве с архивными подразделениями внешнеполитических ведомств иностранных государств.

ГЛАВА 5

ИДД в силу своей функциональной специфики сыграл ключевую роль в подготовке и проведении масштабных мероприятий, посвященных 200-летию образования МИД (2002), подготовил в сотрудничестве с научно-исследовательскими и учебными заведениями трехтомную монографию «Очерки истории Министерства иностранных дел», охватывающую период 1802–2002 гг.

В 2013 г. на правах департамента министерства создан ситуационно-кризисный центр, одной из главных задач которого является координация усилий российских ведомств по защите граждан Российской Федерации и проживающих за рубежом соотечественников, оказавшихся в силу чрезвычайных, военных условий, террористических действий и природных катаклизмов в критической ситуации. Имеется в виду, что он будет также снабжать граждан информацией о порядке действий в чрезвычайных условиях, телефонных номерах экстренных служб, международном законодательстве, информировать о происшествиях с россиянами за рубежом.

Исключительно важное значение для осуществления МИД функций федерального внешнеполитического органа исполнительной власти имеют такие функциональные подразделения, как консульский департамент, Департамент государственного протокола, Департамент информации и печати, Департамент кадров (их деятельность рассматривается в других главах), а также Департаменты по гуманитарному сотрудничеству и правам человека, работе с соотечественниками за рубежом, дипломатическо-курьерской связи, информационного обеспечения, капитального строительства и собственности за рубежом, безопасности, лингвистического обеспечения, правовой, валютно-финансовый департамент, управление делами МИД России.

Практическая работа департаментов и входящих в их состав отделов выстраивается на основе соответствующих Положений, которые содержат как типовые задачи, полномочия и права, так и специфические, которые в необходимой мере учитывают характер, профиль и назначение каждого подразделения, что призвано обеспечить эффективность его деятельности. Руководит департаментом директор, который несет персональную ответственность за исполнение предусмотренных функций и поставленных задач. Директора отвечают за подбор, расстановку и использование кадров, распределение должностных обязанностей.

В административно-кадровую структуру департамента входят заместители директора, помощник директора, начальники отделов, главные советники, старшие советники, советники, первые, вторые, третьи

секретари, атташе, секретари-референты. Помимо этого в департаменте имеются сотрудники канцелярии (делопроизводители, секретари), не относящиеся к оперативным дипломатическим работникам.

Департаменты в своей практической работе в той или иной мере исполняют фактически весь массив обязанностей, возложенных на Министерство иностранных дел согласно Положению о нем. Именно на их уровне начинается глубинная проработка государственной внешней политики, формируются проекты основополагающих документов по российскому восприятию складывающегося характера международных отношений, вырабатываются концептуальные подходы и принципы, которые могут стать базовыми при дальнейшем согласовании и утверждении.

Департаменты по поручению руководства министерства готовят проекты документов в связи с поручением президента, правительства, министра иностранных дел по широкому комплексу вопросов, связанных с внешнеполитической и дипломатической деятельностью Российской государства на двусторонней и многосторонней основе. Значительная их часть оформляется в виде «записок», направляемых в Администрацию президента.

На них ложится основная нагрузка в центральном аппарате при подготовке и проведении визитов президента, председателя правительства, министра иностранных дел, обеспечении межгосударственных и межправительственных переговоров соответствующими информационно-аналитическими материалами, включая разработку позиции российской стороны по всем существенным проблемам повестки дня, проекты международных договоров, соглашений и протоколов, памятки для переговоров, составление текстов заявлений, коммюнике, выступлений перед представителями СМИ.

Проводятся ежедневный сбор, анализ и обобщение официальной информации по общедоступным каналам по вопросам, входящим в компетенцию департамента. Такая информация распределяется по тематическим досье, накапливается и сортируется в памяти компьютера, чтобы потом ее могли использовать в оперативной и информационно-аналитической работе.

Базовая информация поступает из загранучреждений — от российских посольств, представительств при международных организациях, миссий, генеральных консульств. Она носит закрытый характер. В ней содержатся анализ, выводы, предложения. Причем важно, что по одной и той же теме, об одном и том же событии информация может поступать из различных загранучреждений, что позволяет более широко

ГЛАВА 5

взглянуть на проблему и выработать к ней более объективный и выверенный подход.

Департаменты работают в соответствии с утверждаемыми планами, которые прежде всего охватывают их информационно-аналитическую деятельность (справки, информация), ориентируясь на общеминистерский план, предусматриваемые визиты, конференции, международные форумы, двусторонние переговоры. Однако запланированные события служат лишь вехами, важными ориентирами. Мировое сообщество пребывает в постоянной динамике, происходят события, подчас трудно прогнозируемые, и внешнеполитическое ведомство вынуждено на них реагировать. Поэтому внеплановая оперативная деятельность департаментов является превалирующей. Она осуществляется в предельно сжатые сроки — задания, как правило, нужно выполнять быстро и качественно. Всякий раз такая работа — как бы экзамен на профессионализм.

Центральный аппарат не только потребляет информацию, поступающую по каналам шифросвязи, но и в свою очередь осуществляет информационную «подпитку» российских загранучреждений, на что нацелены Генсекретариат и профильные департаменты. Вследствие этого руководители загранучреждений имеют возможность ознакомиться с реакцией других международных актов по всему спектру актуальной проблематики, представляющей служебный интерес.

Центр направляет деятельность загранучреждений. Именно департаменты готовят указания, подписываемые директорами, заместителями министра, а иногда и министром, руководителям загранучреждений относительно того, какую позицию следует занять в контактах с иностранной стороной, что требуется заявить в беседе с руководством страны пребывания, чего необходимо добиваться от него.

Руководящую роль центр выполняет, направляя в посольства заключения, подготавливаемые в департаментах, на получаемую оперативную информацию, политические отчеты за год, информационно-справочную работу, консультский отчет и др. Отделы, департаменты прорабатывают поступающие предложения по вовлечению других российских ведомств, организаций, компаний в сотрудничество с конкретным государством и затем дают посольствам соответствующий ответ. Такая двусторонняя связь между центром и загранучреждениями МИД служит принципиально важным условием эффективности отечественной дипломатической службы.

Департаменты деятельно участвуют в поддержании официальной связи с аккредитованным в Москве дипломатическим корпусом.

Наряду с министром и его заместителями руководство департаментов проводит встречи с представителями иностранных посольств для обсуждения конкретных вопросов, касающихся различных аспектов межгосударственных двусторонних отношений, а также проблем, возникающих в деятельности диппредставительств.

На департаменты возложена обязанность дипломатической переписки с аккредитованными иностранными диппредставителями.

Проекты вербальных нот, меморандумов, памятных записок, писем готовятся в отделах и направляются после их соответствующего утверждения по адресу.

В министерстве существует строгая структурированность процесса подготовки тех или иных аспектов выработки и реализации государственной политики в области международных отношений, обеспечения качественного функционирования дипломатической службы. Персональная ответственность за служебный участок высока. Все существенные вопросы находятся на контроле у заместителя министра, для утверждения значительной части подготавливаемых департаментом материалов требуется его согласие. Наиболее важные документы утверждаются министром. Ответственность исполнителя, служебная дисциплина, высокое качество и оперативность подготовки документов воспитываются у дипломатического работника с первых дней его поступления на дипломатическую службу.

МИД России — современное в техническом отношении учреждение. В министерстве в течение последнего периода проведена широкая компьютеризация. Наряду с Департаментом информационного обеспечения (ДИО) при МИД существует Научно-исследовательский центр информатики, внедряющий новые технологии в работу ведомства. Основная деятельность этого предприятия направлена на информатизацию министерства, создание и эксплуатацию информационной системы по внешнеполитическим вопросам в интересах информационно-аналитического обеспечения центрального аппарата МИД России и его представительств как за рубежом, так и на территории страны.

Существует официальный сайт МИД РФ: <www.mid.ru>, на котором размещается официальная информация, в том числе со строкой «Текущая информация», ведется онлайн-трансляция с участием министра, действует «интернет-приемная». По количеству посещений сайт МИД стабильно занимает лидирующие позиции в общероссийском рейтинге.

Открытые официальные учетные записи МИД ведутся в *Twitter*, *MIDRF* и *MFA Russia* на русском и английском языках соответствен-

ГЛАВА 5

но. В новостных микроблогах министерства размещается оперативно обновляемая информация о внешней политике РФ, ее подходах к основным событиям международных отношений и анонсы мероприятий с участием руководства внешнеполитического ведомства.

В 2012 г. МИД открыл свою официальную учетную запись в видеохостинге *«You Tube» — midrtube*. Здесь размещаются видеоматериалы выступлений министра, руководства министерства и загранучреждений, еженедельные брифинги официального представителя МИД, а также другие видеоматериалы по актуальным вопросам внешней политики и международных отношений.

Успешно функционирует биометрическая автоматизированная информационно-поисковая система «Консул», реализующая комплекс мер безопасности при оформлении виз в консульских учреждениях.

Запущена система СМС-информирования граждан, оказавшихся в зоне чрезвычайных ситуаций за пределами РФ. Новый сервис обеспечивает абонентам МТС оперативную рассылку сообщений с необходимой в экстренных случаях информацией о конкретных данных организаций, которые могут оказать гражданам помощь.

Внедрение современных информационно-аналитических и геоинформационных систем носит целенаправленный перманентный характер, способствуя повышению эффективности всей работы Министерства иностранных дел.

МИД является учредителем журнала «Международная жизнь» — ежемесячного издания, посвященного проблемам внешней политики дипломатии, национальной безопасности. Совет журнала возглавляет министр иностранных дел. Профессиональные связи с министерством обеспечивают глубокий анализ внешней политики и дипломатии России, оперативное рассмотрение актуальной международной проблематики.

В систему МИД России входят **учебные заведения**: Дипломатическая академия, Московский государственный институт международных отношений (университет), Высшие курсы иностранных языков (ВКИЯ) и колледж.

Дипломатическая академия (ДА) МИД России осуществляет подготовку квалифицированных кадров для системы министерства, занимается разработкой концептуальных международных и внешнеполитических проблем. В ее структуре имеются факультеты международных отношений, мировой экономики, повышения квалификации, а также Институт актуальных и международных проблем. Свою историю она ведет с 1934 г. В последнее время академия получила право давать первое высшее образование помимо второго высшего. Одна из основных

функций ДА — переподготовка дипломатических работников, в том числе выезжающие за рубеж на должности послов, советников-посланников и генеральных консулов. Среди профессорско-преподавательского состава 14 сотрудников имеют ранг Чрезвычайного и Полномочного Посла.

Московский государственный институт международных отношений (Университет) МИД России (МГИМО(У)) — крупный учебно-исследовательский инновационный центр, образованный в 1944 г. Даёт высшее образование (бакалавриат, магистратура), а также второе высшее. Имеются факультеты международных отношений, международных экономических отношений, международного права, международной журналистики, политологии, международного бизнеса и делового администрирования, прикладной экономики и коммерции. Помимо этого функционируют факультет базовой подготовки, Институт дополнительного профессионального образования, Международный институт управления, Международный институт энергетической политики и дипломатии, Институт европейского права, Европейский учебный институт, Институт международных отношений и управления. В университете преподаётся 53 иностранных языка.

МГИМО(У) проводит большую научно-исследовательскую работу. Насчитывается около 15 научных школ, такие как исследование дипломатии, международных отношений, американистики, востоковедения и др. Только на кафедре дипломатии преподают 10 сотрудников, имеющих ранг Чрезвычайного и Полномочного Посла.

Университет служит «кузницей» подготовки кадров для Министерства иностранных дел. Его выпускники становились министрами, заместителями министров, значительная их часть удостоилась высшего дипломатического ранга.

Колледж МИД России — учебное заведение среднего профессионального образования, которое готовит необходимых министерству специалистов по документационному обеспечению управления и архивоведению.

В распоряжении МИД имеется особняк на Спиридоновке, построенный архитектором Ф. О. Шехтелем в модном в конце XIX в. неоготическом стиле по заказу известного промышленника и мецената Саввы Морозова. К оформлению внутренних помещений был привлечен художник М. Врубель. Он выполнил цветной витраж «Рыцарь», украсивший аванзал, скульптурную группу «Роберт и Берtram» на парадной лестнице, панно «Утро», «Полдень», «Вечер». Ныне особняк используется для приемов.

ГЛАВА 5

К системе МИД относятся **восемь подведомственных организаций**. Крупнейшее из них — Федеральное государственное унитарное предприятие «Главное производственное управление по обслуживанию дипломатического корпуса при МИД России» (ГлавУпДК). Оно оказывает широкий спектр услуг иностранным посольствам, представительствам международных организаций, корреспондентам и журналистам, а также ряду российских и иностранных компаний.

В МИД существуют **общественные организации**: Ассоциация российских дипломатов, Совет ветеранов войны и труда, Совет молодых дипломатов, профсоюзная организация.

Ассоциация российских дипломатов создана с целью содействия сохранению исторических традиций дипломатической службы, укреплению связей между поколениями профессионалов дипслужбы, расширению общественной поддержки внешней политики России. Ассоциация, в частности, вправе вносить предложения в органы государственной власти, осуществлять издательскую деятельность. В ее работе принимают участие как действующие дипломатические работники, так и дипломаты, вышедшие в отставку.

МИД России образован ряд координационных и совещательных органов, в том числе **Совет глав субъектов РФ и Международно-правовой совет**.

В 2001 г. в здании министерства открылся **Центр истории российской дипломатической службы**. Он насчитывает более 8 тыс. документов и сформирован на основе архивных и музейных фондов, частных коллекций ветеранов дипломатической службы, мемуаров и книг, написанных дипломатами, фотоматериалов и памятных подарков. Представленная экспозиция выстроена в контексте исторических этапов развития дипломатии России с первых дипломатических шагов Киевской Руси и до наших дней. Центр располагается в восьми залах. Его посетителями стали прежде всего сотрудники министерства, студенты МГИМО(У), слушатели Дипломатической академии, других вузов, а также иностранные государственные деятели и дипломаты.

Подведомственное МИД учреждение — **Федеральное агентство по делам Содружества Независимых Государств, соотечественников, проживающих за рубежом, и по международному гуманитарному сотрудничеству (Россотрудничество)**.

В соответствии с Указом Президента от 31 октября 2002 г. № 1279 установлен **День дипломатического работника — 10 февраля**. На этот день приходится наиболее раннее упоминание (1549) первого внешнеполитического учреждения России — Посольского приказа и его

главы подьячего И. Висковатого. Введение этого профессионального праздника стало признанием заслуг отечественной дипломатической службы в деле укрепления Российского государства и отстаивания его интересов.

В соответствии с Постановлением Правительства от 17 ноября 2001 г. № 799 введены представительская форменная одежда и знаки различия для дипломатических работников, имеющих дипломатический ранг Чрезвычайного и Полномочного Посла и Чрезвычайного и Полномочного Посланника I и II класса.

Высокая степень ответственности, четкость, оперативность, инициативность и профессионализм всех кадровых звеньев выдвигают Министерство иностранных дел в ряды наиболее эффективных органов исполнительной власти Российской Федерации.

Ключевые понятия

Министерство иностранных дел, министр иностранных дел, заместитель министра иностранных дел, коллегия, Генеральный секретарь, департамент.

Контрольные вопросы

1. Какова нормативно-правовая база деятельности МИД России?
2. Каковы задачи и полномочия МИД России?
3. В чем проявляется координирующая роль МИД в проведении единой внешнеполитической линии Российской Федерации?
4. Какова структура МИД?
5. Охарактеризуйте задачи и организацию МИД России деятельности территориальных и функциональных департаментов.



ПОСОЛЬСТВО РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Посольство — высший класс зарубежного государственного органа внешних сношений, осуществляющий представительство Российской Федерации в стране пребывания.

Подписанная в 1961 г. в Вене Конвенция о дипломатических сношениях стала основным международно-правовым документом, регламентирующим деятельность дипломатических представительств государств в настоящее время. Россия является участницей указанной конвенции, которая в своей основе отвечает курсу российской внешней политики на «развитие дружественных отношений между государствами, независимо от различий в их государственном и общественном строе».

Основные функции дипломатических представительств определяются Венской конвенцией следующим образом:

- представительство аккредитующего государства в государстве пребывания;
- защита в государстве пребывания интересов аккредитующего государства и его граждан в пределах, допускаемых международным правом;
- ведение переговоров с правительством государства пребывания;
- выяснение всеми законными средствами условий и событий в государстве пребывания и сообщение о них правительству аккредитующего государства;
- поощрение дружественных отношений между аккредитующим государством и государством пребывания, конструктивное развитие их взаимоотношений в области экономики, науки, культуры.

Положения Венской конвенции о функциях дипломатических представительств имеют в целом рамочный характер. Их конкретиза-

ция входит в компетенцию участников конвенции. В России эту задачу выполняют Конституция Российской Федерации, а также утвержденные соответствующими указами Президента Российской Федерации Положения «О Посольстве Российской Федерации» (от 28 октября 1996 г.) и «О Чрезвычайном и Полномочном Посольстве Российской Федерации» (от 7 сентября 1999 г.). Приведенные документы служат основой для конституирования российских дипломатических представительств и во многом дополняют и развивают положения Венской конвенции применительно к государственной специфике и интересам Российской Федерации. Прежде всего это относится к функциям, которыми наделяются российские посольства, и задачам, которые они призваны решать.

Посольство России учреждается решением Правительства РФ в связи с установлением на основании указа президента Российской Федерации дипломатических отношений с соответствующим иностранным государством на уровне посольств (на этом уровне сегодня Россия имеет дипломатические отношения со всеми государствами) и входит в систему Министерства иностранных дел РФ.

Основными задачами посольства являются представительство Российской Федерации и реализация ее внешнеполитического курса в государстве пребывания, защита национальных и имущественных интересов своей страны, прав и интересов российских 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.

Посольство ведет работу по обеспечению дипломатическими средствами развития сотрудничества Российской Федерации с государством пребывания в политической, торгово-экономической, научно-технической, культурной и других областях, представляющих взаимный интерес, и оказанию содействия в установлении контактов между государственными органами, общественными объединениями и представителями деловых кругов обоих государств.

Важнейшими функциями посольства также являются сбор информации о государстве пребывания, анализ отношений с ним Российской Федерации. Такая информация касается внешней и внутренней политики государства пребывания, положения в системе международных отношений, а также деятельности других государств, международных организаций и союзов в регионе его расположения. По всем этим во-

ГЛАВА 6

просам посольству надлежит информировать президента Российской Федерации, ее правительство, МИД России и другие федеральные органы власти, вносить в установленном порядке предложения по развитию отношений между обеими государствами и обеспечению интересов нашей страны в соответствующем регионе.

Положение о Посольстве Российской Федерации предусматривает его участие в подготовке международных договоров с государством пребывания и выработке предложений о заключении, выполнении, прекращении и приостановлении их действия, активное участие в других вопросах договорной практики.

Помимо перечисленных посольство решает следующие задачи: распространение в государстве пребывания официальной информации о внешней и внутренней политике Российской Федерации, ее социально-экономической, культурной и духовной жизни; участие в подготовке и осуществлении обменов на высшем и высоком уровне, а также визитов в страну пребывания официальных делегаций, включая делегации Федерального собрания; делегаций и представителей федеральных органов государственной власти и субъектов Федерации.

В компетенцию посольства также входят:

- консульская деятельность, включающая, помимо консульской работы, общее руководство деятельностью консульских учреждений в стране пребывания. Особое значение при этом придается установлению и развитию связей и контактов с соотечественниками, проживающими в государстве пребывания;
- распространение и укрепление позиций русского языка, популяризация культурных достижений народов России, консолидация русской диаспоры в стране пребывания;
- деятельность по созданию положительного образа России, соответствующего авторитету ее культуры, образования, науки, спорта, уровню состояния гражданского общества, развитие инструментов воздействия на ее восприятие в стране пребывания, в том числе с применением системы «мягкой силы». Формирование двусторонней нормативной базы в указанной сфере;
- военно-мемориальная работа по установлению новых, а также реконструкции и реставрации старых памятников русским и советским воинам, уходу и обустройству российских воинских захоронений и кладбищ времен Первой и Второй мировых войн на территории страны пребывания;
- осуществление мер по обеспечению безопасности как самого посольства, так и всех загранучреждений Российской Федерации.

ции, их сотрудников и членов семей, организация действий российских граждан в условиях чрезвычайных ситуаций и руководство этими действиями;

- представительство и защита в государстве пребывания интересов третьих стран на основе соответствующих договоренностей.

Помимо Положения о Посольстве Российской Федерации, определяющего его основные задачи и функции, структуру и организацию, специальным Положением определяются функции, права и обязанности Посла России.

Чрезвычайный и Полномочный Посол Российской Федерации в иностранном государстве является высшим официальным представителем страны, аккредитованным в государстве пребывания. Он возглавляет посольство, непосредственно руководит его работой, определяет структуру в соответствии с нормативными актами МИД России, распределяет должностные обязанности между сотрудниками, несет персональную ответственность за выполнение возложенных на посольство задач и осуществление им функций и отчитывается перед своим министерством за выполнение указаний и поручений.

Посол обеспечивает проведение единой внешнеполитической линии в государстве пребывания, направленной на защиту национальных интересов, суверенитета, безопасности и территориальной целостности Российской Федерации, а также прав и интересов ее граждан и юридических лиц. С этой целью он координирует и контролирует деятельность находящихся в государстве пребывания иных представительств страны, представителей федеральных органов исполнительной власти, российских государственных учреждений, организаций и предприятий, их делегаций и групп специалистов, а также представительств субъектов Российской Федерации. В свою очередь, руководители указанных представительств, делегаций и групп обязаны согласовывать свою деятельность с послом, оказывать ему содействие в осуществлении его полномочий и информировать о своей деятельности.

Послу предоставлено право с уведомлением МИД России приостанавливать исполнение решений и предотвращать действия перечисленных органов, учреждений, организаций и предприятий, в случае если такие решения и действия не отвечают интересам Российской Федерации. В необходимых случаях он может также решать по согласованию с МИД вопросы досрочного прекращения работы как сотрудников посольства, так и иных, находящихся в государстве пребывания представительств Российской Федерации, федеральных органов исполнительной власти, российских государственных учреждений, организаций

ГЛАВА 6

и предприятий, членов их делегаций и групп специалистов, а также сотрудников представительств субъектов Российской Федерации.

Посол имеет право поощрять сотрудников подчиненного ему посольства. В установленном порядке он вносит предложения о представлении особо отличившихся сотрудников к награждению государственными наградами, присвоению почетных званий, о повышении их в ранге и должности, о продлении сроков работы за границей.

Посол также обязан принимать необходимые меры для того, чтобы в государстве пребывания обеспечивались в соответствии с международным правом и национальным законодательством привилегии и иммунитеты, предоставляемые как посольству, так и иным представительствам Российской Федерации, их сотрудникам и членам их семей, дипломатическим курьерам и следующей с ними дипломатической почте.

Структура и штатное расписание Посольства Российской Федерации, как, впрочем, и структура дипломатического представительства любой страны, зависит от ее финансовых возможностей. Многое определяется также политическим режимом государства, с которым установлены дипломатические отношения, степенью его социального, экономического и культурного развития, местом и ролью в мировом сообществе.

Таким образом, можно смоделировать следующую типовую структуру российского посольства:

Чрезвычайный и Полномочный Посол — высший официальный представитель России, аккредитованный в государстве пребывания. Он возглавляет посольство, определяет его структуру, распределяет должностные обязанности между сотрудниками, несет персональную ответственность за деятельность посольства и каждого его служащего.

Дипломатический персонал:

- советник-посланник — в случае отсутствия посла в стране пребывания обычно исполняет его функции в качестве Временно-го поверенного в делах РФ. Может также руководить одной из групп, например, группой отношений со страной пребывания;
- советник — руководит группой, занимающейся изучением внешней политики страны пребывания;
- советник — руководит группой, изучающей внутреннее положение в стране пребывания (внутриполитическая группа);
- советник — руководит экономической группой, изучающей экономику страны пребывания, ее внешнеэкономические связи, перспективы развития отношений с ней собственной страны;

- первый секретарь — руководит группой культуры или культурных связей со страной пребывания;
- первый секретарь — руководит пресс-группой (пресс-атташе посольства);
- первый и второй секретари — руководят консульским отделом посольства;
- атташе — руководит группой, занимающейся вопросами дипломатического протокола. Нередко эти вопросы поручаются помощнику посла. В больших посольствах протокольную работу может возглавлять дипломат и более высокого ранга: третий, второй и даже первый секретарь.

В составе перечисленных групп работают остальные члены дипломатического персонала. Разумеется, в малых посольствах, где штаты дипперсонала ограничены, разделение на группы отсутствует, и каждый дипломат исполняет здесь сразу несколько обязанностей, занимаясь различными вопросами одновременно.

В штатное расписание каждого российского посольства входит помощник посла по вопросам безопасности, занимающий, как правило, должность первого секретаря. В его обязанности входит обеспечение безопасности и физической защиты посольства, посла, сотрудников посольства и членов их семей. В этих целях он поддерживает постоянный контакт со службой охраны дипмиссии страны пребывания. Его прерогативой также является организация работы комендантской службы посольства, доставки дипломатической почты.

Статус, права и обязанности каждого дипломата закреплены в «Распределении служебных обязанностей дипломатических сотрудников посольства» — соответствующих должностных инструкциях, которые утверждаются послом. Здесь, однако, следует иметь в виду, что они не регламентируют деятельность представителей других ведомств, которые также имеют дипломатические паспорта, но работают вне структуры посольства, например, военных атташе или представителей Россотрудничества.

Расширение международных контактов имеет различные формы межгосударственного обмена: визиты глав государств и правительств, обмен межпарламентскими делегациями и специальные миссии, рабочие поездки представителей ведомств и обмен делегациями по общественной линии, приглашение музыкальных и артистических сил и многое другое (официальные и неофициальные встречи, саммиты, совещания, конференции, симпозиумы).

ГЛАВА 6

Визит официального лица или делегации из России в страну пребывания предусматривает участие посольства как в подготовке визита, так и в его проведении. На работников посольства возлагается обязанность уточнить программу визита, проработать все организационно-содержательные вопросы предстоящих встреч, бесед, переговоров, поездок по стране, церемониальные и протокольные вопросы. Конечно, их решает в основном приглашающая сторона, но при консультациях с посольством, учитывая его рекомендации и советы.

Кроме того, подобного рода визиты практически всегда предполагают встречи с представителями прессы, проведение пресс-конференций и брифингов, выступления по радио и телевидению. Организация этих мероприятий требует непосредственного участия посольства, соответствующих его структур. Нередко дипломатам приходится включаться в написание проектов совместных заявлений, текстов выступлений членов делегации и иных документов.

В подготовку информационного обеспечения визитов также входит актуализация справочных материалов, которыми необходимо обеспечить членов делегации. В их числе: общая справка о стране пребывания, содержащая краткие исторические сведения, информацию о государственном и социальном строе, включая сведения о политических партиях, профсоюзах, женских, молодежных и других общественных организациях, внутреннем положении страны и ее внешнеполитическом курсе; справки о городах и других местах, которые делегация посетит в соответствии с программой; справка об особенностях культуры, традиций и обычаях народов, населяющих страну.

Посольство обязано своевременно и по возможности полно информировать главу и членов делегации о положении в стране пребывания, обращать внимание на специфические нюансы, которые гостям следует иметь в виду.

В конечном счете посольство обязано сделать все от него зависящее, чтобы прибывшие с визитом не испытывали никаких неудобств и помех в выполнении возложенной на них миссии.

Иначе обстоит дело, когда визиты совершаются в обратном направлении. Нередко предложения о приглашении тех или иных официальных лиц, представителей деловых кругов, общественности исходят от посольства. Разумеется, с такими предложениями посольство выходит лишь в том случае, если они достаточно аргументированы и обоснованы как в отношении выбора приглашаемых лиц, так и в плане полезности визита для развития двусторонних межгосударственных отношений. Понятно, что такая аргументация будет убедительной, если

она опирается на глубокое знание страны пребывания, происходящих в ней процессов, расстановки политических сил, экономических возможностей, ситуации в области культуры, искусства, спорта и других сфер, которые имеют отношение к предлагаемому визиту.

Осуществление любого визита происходит не ради самого визита, а с определенной целью. Поэтому важно, чтобы такая цель была достигнута и визит себя оправдал. Только проанализировав все обстоятельства, тщательно взвесив все за и против, можно быть уверенным в том, что предстоящий визит будет результативным и конструктивным. В дипломатической практике имеют место также случаи, когда инициатива о визите исходит от страны пребывания, ее правительства, деловых кругов, представителей тех или иных организаций и т.п. В подобной ситуации посольство должно изложить МИД свои соображения о его целесообразности и полезности. Если вопрос решается положительно, то посольству необходимо включиться в его подготовку: дать рекомендации по программе визита, которая состоит из деловой части (переговоры, подписание документов), протокольной (визиты вежливости, обязательные встречи) и ознакомительной (поеzdка по стране, посещение тех или иных предприятий, памятных мест, спортивных соревнований, культурных мероприятий и т.п.).

Деловая часть визита является, естественно, приоритетной. Здесь от посольства могут потребоваться соображения относительно повестки дня переговоров, информационно-аналитические материалы по каждому конкретному вопросу, который предполагается обсуждать. Бывают случаи, когда посольству приходится высказывать свое мнение и о содержании проектов итоговых документов. В особо важных случаях, когда визит осуществляется на высоком государственном или правительственном уровне, глава дипломатического представительства привлекается непосредственно к переговорам. Понятна ответственность, которая при этом ложится на него как человека, наиболее полно осведомленного о положении в стране пребывания. Что касается ознакомительных поездок по стране, то глава дипломатического представительства часто входит в число сопровождающих гостей лиц.

Венская конвенция 1961 г. допускает возможность совмещения главой дипломатического представительства или любым членом его дипломатического персонала своих обязанностей в стране пребывания с действиями в качестве представителя аккредитующего государства при любой международной организации, штаб-квартира которой здесь находится. Это положение используется в дипломатической практике современной России. Так, посол РФ в Кении является по совмести-

ГЛАВА 6

тельству Постоянным представителем Российской Федерации при Программе ООН по окружающей среде (ЮНЕП) и Программе ООН по населенным пунктам (ХАБИТАТ); Посол в Голландии — Постоянным представителем при Организации по запрещению химического оружия (ОЗХО); Посол в Таиланде — Постоянным представителем при Экономической и социальной комиссии ООН для Азии и Тихого океана (ЭСКАТО); Посол в Саудовской Аравии — Постоянным представителем при Организации исламского сотрудничества (ОИС). Существует и ряд других совместительств.

Назначение Чрезвычайного и Полномочного Посла Российской Федерации Постоянным Представителем по совместительству при международных организациях, естественно, ведет к увеличению объема выполняемых функций дипломатического представительства. И это надо иметь в виду при формировании кадрового состава соответствующего посольства. Нередко в таких представительствах вводится вторая должность советника-посланника, курирующего взаимодействие посольства с международной организацией, а штатное расписание представительства расширяется.

В заключение стоит отметить, что посольство, его сотрудники и члены их семей пользуются в государстве пребывания привилегиями и иммунитетами в соответствии с международным правом и законодательством страны пребывания.

Ключевые понятия

Посольство РФ, Чрезвычайный Полномочный Посол РФ, дипломатический персонал.

Контрольные вопросы

1. Каков правовой статус зарубежных органов внешних сношений Российской Федерации?
2. Охарактеризуйте Посольство РФ: его статус, структуру и функции.



ЗАРУБЕЖНЫЕ ПОСТОЯННЫЕ ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВА И СПЕЦИАЛЬНЫЕ МИССИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Российская дипломатия, являясь активной участницей событий глобального характера, которые происходят в современном мире, наряду с посольством осуществляет свое представительство в международных отношениях посредством еще двух зарубежных органов внешних сношений — Постоянного представительства РФ при международной организации и Специальной миссии Российской Федерации.

Постоянные представительства Российской Федерации при международных организациях. Многосторонняя дипломатия Российской Федерации принимает полноформатное и равноправное участие в работе крупнейших мировых форумов, а также основных универсальных, региональных и субрегиональных международных организаций. В соответствии с Концепцией внешней политики РФ и Положением о Постоянном представительстве Российской Федерации при международной организации, утвержденным Указом Президента РФ от 29 октября 1999 г. № 1316, приоритетами дипломатической деятельности России на этом направлении являются:

- обеспечение надежной безопасности страны, сохранение и укрепление ее суверенитета и территориальной целостности, прочных и авторитетных позиций в мировом сообществе;
- воздействие на общемировые процессы в целях формирования стабильного, справедливого и демократического миропорядка, строящегося на общепризнанных нормах международного права, включая прежде всего цели и принципы Устава ООН;
- формирование пояса добрососедства по периметру российских границ, содействие устраниению имеющихся и предотвращению

ГЛАВА 7

возникновения потенциальных очагов напряженности и конфликтов в прилегающих к Российской Федерации регионах;

- участие в разработке основных принципов функционирования мировой финансово-экономической системы в рамках международных институтов и механизмов (группа G20, Международный валютный фонд (МВФ), Международный банк реконструкции и развития (МБРР) и др.);
- взаимодействие с региональными и субрегиональными интеграционными объединениями Европы, Азиатско-Тихоокеанского региона, Африки и Латинской Америки, приобретающими все большее значение в мировой экономике и становящимися существенным фактором региональной и субрегиональной безопасности и миротворчества;
- содействие развитию международного сотрудничества в гуманитарной области;
- доведение до широких кругов мировой общественности объективной и точной информации о позициях Российской Федерации по основным международным проблемам, ее внешнеполитических инициативах и действиях, а также о достижениях российской культуры, науки, интеллектуального творчества.

Работа в международных организациях — важнейшая часть функционирования дипломатического механизма, поскольку они **являются высшей формой многосторонней дипломатии**. Каждая из них имеет устав, бюджет, штаб-квартиру, секретариат, который обеспечивает их регулярную жизнедеятельность. Создаваемые государствами на основе заключенных между ними многосторонних договоров и в соответствии с нормами международного права международные организации (межгосударственные, межправительственные, межпарламентские) различаются по характеру вопросов, которыми они призваны заниматься, по составу участников (универсальные, и прежде всего системы ООН, региональные и субрегиональные), по объему полномочий и другим признакам. Статус таких организаций определяется, как правило, их уставными положениями (государство, участвующее в работе международной организации, взаимодействует с ней через аккредитованное при этой структуре дипломатическое представительство, возглавляемое постоянным представителем), а функции — уставом организации (или протоколами к нему), специальными соглашениями между странами-участницами, а также законодательными актами аккредитующего государства. Однако быстрый рост числа международных организаций вызвал необходимость унифи-

кации деятельности представительств, регламентации функций постоянного представителя и наблюдателя, установления их правового статуса, иммунитета, привилегий и других вопросов. В связи с этим 14 марта 1975 г. в Вене была подписана Конвенция о представительстве государств в их отношениях с международными организациями универсального характера. В соответствии с ней постоянным представителям, наблюдателям, оперативному составу постпредств предоставляются иммунитет и привилегии, аналогичные дипломатическим. Участником конвенции является и Россия как государство — продолжатель СССР, который подписал ее 10 октября 1975 г. и ратифицировал 14 июля 1978 г.

Иммунитеты и привилегии главы и дипломатического персонала Постоянного представительства государства при региональных и субрегиональных международных организациях регламентируются соответствующими правовыми актами этих организаций и в основном аналогичны действующим в рамках Венской конвенции 1975 г.

Постоянные представительства Российской Федерации при международных организациях системы ООН. Дипломатическая деятельность Российской Федерации в Организации Объединенных Наций осуществляется постоянными представительствами РФ при ООН и ее специализированных учреждениях. Главным звеном этого механизма является **Постоянное представительство Российской Федерации при ООН в Нью-Йорке**, которое, как и другие российские постпредства при отделениях ООН в Женеве и Вене и специализированных учреждениях системы ООН, руководствуется в своей деятельности Положением о Постоянном представительстве Российской Федерации при международной организации.

В соответствии с ним Постоянное представительство РФ при ООН является государственным органом внешних сношений Российской Федерации, осуществляющим представительство РФ в данной организации Объединенных Наций, и входит в систему МИД России. Постпредство осуществляет свою деятельность на основе Конституции РФ, федеральных законов, указов и распоряжений президента, других законодательных и нормативных актов, указаний МИД России, а также международных договоров РФ, норм международного права, правил ООН, соглашений с США как государством пребывания и с учетом американского законодательства. Постпредство обеспечивает проведение единой политической линии РФ в ООН и в этих целях в установленном порядке координирует участие в ее деятельности всех федеральных органов исполнительной власти, органов вла-

ГЛАВА 7

сти субъектов Федерации, российских госучреждений, организаций и предприятий, их делегаций и групп специалистов, которые оказывают постоянному представительству содействие в осуществлении его функций.

Основные задачи и функции Постпредства Российской Федерации при Организации Объединенных Наций, призванные обеспечить достижение целей дипломатии России в ООН, могут быть сформулированы следующим образом:

- представительство Российской Федерации в ООН;
- защита национальных интересов, реализация внешнеполитического курса РФ в рамках ООН;
- обеспечение участия РФ в деятельности ООН;
- выполнение поручений президента, правительства, МИД России и других органов федеральной власти, запросов органов субъектов Федерации и местной власти, предприятий, учреждений и организаций (поручения федеральных органов власти и запросы направляются Постпредству при ООН только через МИД России);
- анализ деятельности ООН, участия в ней государств-членов;
- информирование президента, правительства, МИД России, других федеральных органов исполнительной власти об исполнении поручений и по вопросам деятельности ООН;
- содействие осуществлению целей и принципов ООН;
- ведение переговоров с ООН и в ее рамках, участие в разработке проектов международных договоров, конвенций, резолюций и других документов, относящихся к деятельности ООН;
- поддержание контактов с Секретариатом ООН, постпредствами государств — членов ООН и наблюдателями, международными неправительственными организациями, аккредитованными при ООН, а также с органами государственной власти, общественными объединениями, деловыми, научными и культурными кругами страны пребывания, средствами массовой информации по вопросам, относящимся к компетенции Постпредства при ООН;
- участие в подготовке и работе российской делегации на сессиях Генеральной Ассамблеи ООН и конференциях ООН;
- широкое освещение российской внешней и внутренней политики как внутри ООН, так и вне ее;
- разъяснение позиций РФ при голосовании в Совете Безопасности ООН;

- подготовка совместно и по согласованию с МИД России и другими федеральными органами исполнительной власти позиций Правительства РФ по всем обсуждаемым вопросам;
- изложение этих позиций в соответствующих органах ООН.

Для выполнения большого объема функций Представительство России при ООН располагает бюджетом, который ежегодно утверждается в рамках общего бюджета МИД Правительством РФ.

В настоящее время организационная структура Постпредства РФ при ООН выглядит следующим образом. Во главе этого учреждения стоит Постоянный представитель в ранге Чрезвычайного и Полномочного Посла. Далее следуют первый заместитель (как правило, в ранге посла) и заместители постпреда в ранге Чрезвычайных и Полномочных Посланников I и II класса, курирующие политическое, экономическое, социально-правовое и административно-кадровое направления деятельности российского представительства. Все эти должностные лица составляют руководство российского представительства. Остальной персонал распределен по отделам, получившим название референтур, или групп согласно выполняемым ими функциям: политическая, экономическая, социально-правовая, бюджетно-кадровая, информации и связи с общественностью, административно-хозяйственная и др.

Постоянный представитель Российской Федерации при ООН назначается президентом России на неопределенный срок по предложению министра иностранных дел и после консультаций с соответствующими комитетами и комиссиями палат Федерального собрания РФ и отзыается с этого поста решением президента. Постоянный представитель России при ООН занимает высшую должность федерального государственного служащего и обладает большими полномочиями. В соответствии с Положением о Постоянном представительстве Российской Федерации при международной организации он руководит всей деятельностью представительства, является членом делегации России на сессии Генеральной Ассамблеи, представляет правительство в Совете Безопасности и Экономическом и социальном совете, участвует в работе наиболее важных органов ООН при обсуждении самых сложных и особенно интересующих Российскую Федерацию вопросов. На него возлагается обязанность выступать с наиболее ответственными заявлениями от имени российского правительства. Он формирует структуру постпредства, распределяет должностные обязанности между его сотрудниками. Почти все представители СССР и России при ООН кадровые дипломаты.

ГЛАВА 7

Первый заместитель и заместители Постоянного представителя являются непосредственными помощниками главы российского представительства. По статусу в системе федеральной государственной службы они занимают главную должность и назначаются на нее министром иностранных дел по рекомендации коллегии МИД России. Заместители Постоянного представителя подчиняются Постоянному представителю как своему непосредственному руководителю, а также руководству МИД. Первый заместитель по сложившейся у постоянных членов Совета безопасности традиции руководит текущей работой делегации России в Совете безопасности ООН и выполняет функции представителя России в его отсутствие. Заместители постпреда возглавляют оперативно-дипломатическую деятельность постпредства на соответствующих направлениях, несут основную ответственность за ведение переговоров и участие в прениях в главных органах ООН и встречаются со своими коллегами из делегаций других государств — членов ООН.

Поскольку политические вопросы обычно наиболее важны и сложны, политическая референтура постпредства — самое большое по составу и весьма ответственное его подразделение. Она отвечает за работу Первого (политического) комитета Генеральной Ассамблеи ООН, Совета Безопасности и курирует вопросы международной безопасности, разоружения, операций по поддержанию мира (ОПМ) и др. Возглавляет референтуру старший советник, как правило, в ранге Чрезвычайного и Полномочного Посланника II класса. В ее составе несколько старших дипломатов — советников и первых секретарей, каждый из которых курирует конкретную проблему. У них в подчинении находятся один-два сотрудника среднего и младшего звена. Руководитель политической референтуры по сложившейся традиции направляется из Департамента международных организаций (ДМО) МИД России. Старшие дипломаты представляют либо ДМО, либо региональные департаменты (в зависимости от международных вопросов, которые находятся в фокусе внимания ООН). Младшие и средние дипломатические должности в подавляющем большинстве замещаются из числа сотрудников ДМО.

Экономическая референтура курирует деятельность ЭКОСОС, Второго (экономического) комитета Генеральной Ассамблеи, специализированных учреждений ООН соответствующего профиля. Это подразделение приобретает все большее значение по мере смещения акцентов с политической на экономическую сторону деятельности ООН. Руководит референтурой старший советник, командирует которого, как правило, ДМО. Советники, отвечающие за ЭКОСОС и 2-й комитет,

направляются из ДМО, а за конкретные экономические проблемы — из Департамента экономического сотрудничества (ДЭС). Численный состав этого структурного подразделения в последнее время увеличивается, и оно стало практически сопоставимым с политическим.

Социально-правовая референтура занимается социальными проблемами и гуманитарного сотрудничества (3-й комитет Генеральной Ассамблеи ООН) и вопросами международного права (Шестой комитет). Во главе ее стоит старший советник, как правило, по образованию юрист, направляемый правовым департаментом МИД. Комплектуется референтура кадрами из ДП и Департамента по гуманитарному сотрудничеству и правам человека (ДГПЧ).

Бюджетно-кадровая референтура координирует взаимодействие представительства России с 5-м (бюджетным) комитетом Генеральной Ассамблеи и осуществляет контакты с властями страны пребывания и мэрией Нью-Йорка. Руководит ею старший советник, как правило, из ДМО или Департамента кадров (ДК). В ее составе работают дипломаты, направленные ДМО, ДК или Департаментом Северной Америки (ДСА).

Деятельности референтуры информации и связи с общественностью придается огромное значение в рамках общих задач, стоящих перед нашим Постоянным представительством при ООН. Во главу угла функционирования данного подразделения поставлена задача максимально широкого информирования ООН, представительств других стран, американских властей и общественности о внешней и внутренней политике РФ или акциях российского правительства на мировой арене. Сотрудники референтуры поддерживают связи с международными неправительственными организациями, аккредитованными в Нью-Йорке, проводят работу с представителями всех средств массовой информации, освещающих деятельность ООН, устраивая для них пресс-конференции и встречи с руководителями нашей делегации во время работы Генеральной Ассамблеи и интервью с Постоянным представителем РФ при ООН. Референтура осуществляет тесный контакт с Управлением общественной информации ООН, отвечает за организацию в здании ООН выставок, освещающих разные стороны жизни россиян и выступление приезжающих из России деятелей науки и культуры. Словом, данное подразделение делает все для того, чтобы обеспечивать выгодное для России представление о российской политике в ООН и в стране пребывания. Руководит им старший советник, представитель ДМО или Департамента информации и печати (ДИП), а состав комплектуется из числа дипломатов ДМО, ДИП, ДСА.

ГЛАВА 7

Административно-хозяйственная референтура возглавляется старшим советником, командируемым либо Генеральным секретариатом, либо ДМО, занимается вопросами протокола, бюджета и финансирования, связи, документации, поездок и другими вопросами общего администрирования постпредства. Руководит работой административно-технического и обслуживающего персонала постпредства. По кадровому составу достаточно многочисленна и представлена дипломатами из ДМО, Генерального секретариата, Департамента государственного протокола.

Во время сессий Генеральной Ассамблеи деятельность представительства РФ сосредоточивается на обеспечении работы российской делегации, как правило, возглавляемой министром иностранных дел. Он обычно участвует в работе Генеральной Ассамблеи в течение 10—15 дней, после чего руководство делегации передается Постоянному представителю РФ при ООН, назначаемому в качестве его заместителя. Главу и персональный состав делегации (5 человек) и их заместителей утверждает президент РФ. В нее могут входить также депутаты Государственной думы и члены Совета Федерации, представители других министерств и ведомств. Официальную делегацию сопровождают советники и эксперты. В большинстве своем это сотрудники МИД России из департаментов ДМО, ДЭС, ДП, ДГЧП, ДИП, Генерального секретариата, а также представители других федеральных ведомств — Минобороны, МЧС, Минатома, Минэкономразвития и торговли, МВД, Минюста и т.д. Дипломатические сотрудники постпредства закрепляются за членами делегации РФ и оказывают всемерное содействие их эффективной работе в ходе сессии.

Важную роль играет **Представительство Российской Федерации при Отделении ООН и других международных организациях в Женеве**, где часто проводятся заседания органов ООН по экономическим и социальным проблемам, таких, например, как Экономический и социальный совет (ЭКОСОС), по вопросам торговли, науки, техники и др. Постпредство обеспечивает работу российских делегаций на Конференции по разоружению (КР), Конференции ООН по торговле и развитию (ЮНКТАД), в Совете ООН по правам человека, Европейской экономической комиссии (ЕЭК), Детском фонде (ЮНИСЕФ), Институте ООН по проблемам разоружения (ЮНИДИР), Бюро координатора ООН по оказанию помощи в случае стихийных бедствий (ЮНДРО), а также осуществляет взаимодействие с Управлением Верховного комиссара ООН по делам беженцев.

Здесь же расположены штаб-квартиры специализированных учреждений ООН: Международной организации труда (МОТ), Меж-

дународного союза электросвязи (МСЭ), Всемирной организации здравоохранения (ВОЗ), Всемирной метеорологической организации (ВМО), Всемирной организации по защите интеллектуальной собственности (ВОИС), Всемирной торговой организации (ВТО). Постоянное представительство аккредитовано и при этих организациях. В представительстве действуют соответствующие референтуры. Помимо сотрудников МИД в постпредстве работают представители заинтересованных ведомств: Минздрава, Минтруда, Минэкономторга, Минпромнауки и др.

В Женеве также работает ряд международных неправительственных организаций, зарегистрированных при ЭКОСОС ООН. В силу сложившихся традиций постпредство в Женеве поддерживает связи с ними. Главная его задача — оказывать содействие соответствующим российским неправительственным объединениям, либо входящим в эти международные организации, либо поддерживающим с ними рабочие или корреспондентские отношения. Особенности работы состоят в том, что представительство, будучи государственной структурой, оказывает содействие негосударственным организациям, но в таком объеме, какой они сами испрашивают. Представительство не вмешивается в их работу.

В Женеве находится штаб-квартира организации, имеющей особый статус — Международного комитета Красного Креста (МККК). Несмотря на название, это сугубо швейцарская организация, созданная в 1863 г. для гуманитарных целей. МККК стал прообразом национальных комитетов Красного Креста, которые создавались в других странах, в дальнейшем они объединились в Международную лигу обществ Красного Креста и Красного Полумесяца. Постоянное представительство РФ в Женеве поддерживает с ней связи на той же основе, что и с другими неправительственными международными организациями. Что же касается МККК, то контакты с ним осуществляются через Посольство России в Швейцарии. Наше постоянное представительство контактирует с МККК эпизодически и по согласованию с российским посольством.

Специфика работы Представительства РФ при Отделении ООН в Женеве заключается в том, что ему приходится решать широкий круг вопросов — от универсальных до сугубо специальных, что в известной мере предопределяет и его структуру, которая включает функциональные референтуры или группы, курирующие каждое направление деятельности или ту или иную организацию. Так, помимо политической и социально-экономической, здесь есть, например, референтуры по

ГЛАВА 7

правам человека, научно-техническая, референтура ВОЗ, референтура МОТ и др. В связи с большим диапазоном задач, проблематики к дипломатическому персоналу представительства предъявляются высокие требования. Кадры рекрутируются не только в Министерстве иностранных дел (Департамент международных организаций — ДМО, Департамент по гуманитарному сотрудничеству и правам человека — ДГПЧ, правовой департамент — ДП и Департамент по вопросам безопасности и разоружения — ДВБР), но и в отраслевых министерствах, институтах Академии наук и учреждениях по профилю работы международных организаций.

Возглавляет Постпредство Постоянный представитель РФ в ранге Чрезвычайного и Полномочного Посла. У него есть заместители в ранге Чрезвычайных и Полномочных Посланников II класса, курирующие следующие направления работы: политическое (включая проблематику связей с международными неправительственными организациями, разоружения и прав человека), социально-экономическое и научно-техническое. Заместитель постпреда по политическим вопросам — высокопрофессиональный дипломат с большим опытом работы — выполняет функции постоянного представителя в его отсутствие. Как правило, эту должность в постпредстве занимает сотрудник Департамента международных организаций или правового департамента МИД. Заместитель постпреда по экономическим вопросам координирует работу по обеспечению Женевской сессии ЭКОСОС (обычно представитель ДМО или ДЭС), заместитель по специализированным учреждениям ООН (направляется ДМО) отвечает за деятельность референтуры и делегаций, командируемых в Женеву различными федеральными ведомствами, обеспечивает соответствие позиций РФ в ООН Концепции внешней политики России.

Кроме того, Россия имеет **Постоянные представительства Российской Федерации при Международной организации гражданской авиации (ИКАО) в Монреале, при Организации Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры (ЮНЕСКО) в Париже и при международных организациях в Вене — Международном агентстве по атомной энергии (МАГАТЭ), Организации Объединенных Наций по промышленному развитию (ЮНИДО), Венском отделении ООН, Постоянном комитете Организации по выполнению Договора о всеобъемлющем запрещении ядерных испытаний (ПК ОДВЗЯИ).** В других случаях там, где расположены штаб-квартиры прочих учреждений системы ООН, а также организаций, созданных для реализации международных соглашений, российское представительство осуществляется, как уже отмечалось, через посольства РФ в этих странах.

Постпредство — мощный и в то же время гибкий аппарат, созданный и функционирующий таким образом, чтобы быстро оценивать реакцию государств-членов, уведомлять правительство страны о необходимости занять ту или иную позицию по рассматриваемым в ООН вопросам, совмещать методы и приемы парламентской борьбы и традиционной дипломатии для выработки решений исходя из национальных интересов Российской Федерации и популяризировать российскую внешнюю политику в ООН. В свою очередь, сотрудники, проходящие службу в таком аппарате, обязаны обладать широким кругозором, быть в курсе наиболее актуальных международных проблем, свободно владеть двумя иностранными языками. Руководящий и старший дипсостав должен иметь опыт многосторонней дипломатической работы.

Постоянные представительства Российской Федерации при региональных международных организациях. Российская Федерация в качестве полноправного члена, наблюдателя (или имея специальный статус) участвует в работе ряда крупных международных региональных организаций: европейских — **ОБСЕ, Совет Европы, ЕС**; евразийских — **СНГ, ШОС, ОДКБ**, трансатлантической — **НАТО**; американской — **ОАГ**. В соответствии с договором об учреждении организации или на основе ее устава, если речь идет о полноправном участии (СНГ, ОБСЕ, ШОС, ОДКБ), или согласно соглашению между организацией и Россией, оформленному на межправительственном уровне, в случае вступления в организацию (Совет Европы — СЕ), обретения статуса наблюдателя (ОАГ) или специального статуса (ЕС, НАТО), РФ назначает своего постоянного представителя при этой организации и открывает постоянное представительство. Его задачи, структура и организация деятельности регламентируются Положением о Постоянном представительстве Российской Федерации при международной организации. Представительство, учреждаемое постановлением Правительства РФ в месте нахождения штаб-квартиры международной организации, является государственным органом внешних сношений РФ и входит в систему МИД России.

Работа постпредства строится на основе квартальных планов, составляемых с учетом указаний МИД. Каждое подразделение постпредства представляет свои соображения о направлениях работы постпреду, которые после утверждения им согласовываются с курирующим департаментом МИД.

В постпредстве могут создаваться отделы или группы по направлениям деятельности, такие как политический, экономический, правовой, межпарламентских связей и т.д. Его штатное расписание утверждается

ГЛАВА 7

в установленном порядке МИД России. Что касается задач и функций наших постпредств при региональных организациях, то они в основном совпадают с задачами и функциями Постоянного представительства РФ при ООН. Их коррекция, естественно, зависит от профиля организации, специфики ее деятельности, статуса, который мы имеем в данной организации, объема отношений и других факторов.

Остановимся на организации постпредств РФ при СНГ, ОБСЕ, СЕ, ЕС, НАТО, ОАГ и особенностях прохождения дипломатической службы в каждом из них.

Россия участвует в работе **Содружества Независимых Государств (СНГ)** с 1991 г. в качестве учредителя в соответствии с Протоколом к Соглашению о создании СНГ от 21 декабря 1991 г. В мае 1993 г. был создан Исполнительный секретариат СНГ со штаб-квартирой в Минске. Постановлением Правительства РФ от 11 июня 1996 г. там же учреждено Постоянное представительство России при уставных и других органах Содружества, Указом Президента РФ от 11 декабря 1996 г. был назначен первый Постоянный представитель России. Наше представительство выполняет огромный объем работы по реализации внешнеполитического курса РФ в СНГ и поддержанию с ним необходимого уровня отношений. Правовой статус постпредства отрегулирован в соответствии с международно принятыми нормами, а его сотрудники пользуются дипломатическим иммунитетом и привилегиями, аналогичными тем, которые имеет дипломатический персонал Посольства РФ в Белоруссии. Постоянный представитель РФ при СНГ назначается президентом России и имеет ранг Чрезвычайного и Полномочного Посла. В составе представительства работают сотрудники 1-го департамента стран СНГ и соответствующего регионального департамента.

Советские, а потом и российские дипломаты принимали активное участие на всех этапах работы **Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе (СБСЕ)**, хельсинкском процессе, начало которому было положено в ноябре 1972 г. Подписание Хельсинкского заключительного акта в 1975 г. — историческое событие, после которого началось поступательное движение к созданию общеевропейской организации. С 1 января 1995 г. СБСЕ переименовано в Организацию по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) по решению, принятому на его саммите в Будапеште в декабре 1994 г. Штаб-квартира организации расположена в Вене. Участники ОБСЕ достигли договоренности о том, что постоянные представители при ОБСЕ получают аккредитацию через ее секретариат в Вене путем направления ноты МИД с последу-

ющим информированием секретариатом всех 55 государств — членов организации.

Постоянное представительство России при ОБСЕ было учреждено распоряжением Правительства РФ от 28 октября 1995 г. по инициативе МИД России, что диктовалось необходимостью продвижения наших внешнеполитических приоритетов на европейском направлении, с целью закрепления за ОБСЕ центральной роли в обеспечении европейской безопасности и стабильности. Существовавший до 1995 г. делегационный формат нашего участия в работе этой общеевропейской организации уже не отвечал усложнившимся задачам, которые ставились в Концепции внешней политики, и интересам страны в общеевропейском регионе. К тому же создание постоянно действующей структуры в Вене предусматривалось решениями Будапештского (1994) саммита ОБСЕ, направленными на институционализацию представленности государств-участников в ключевом органе ОБСЕ — Постоянном совете, призванном осуществлять политические консультации и принимать решения в напряженном повседневном режиме. Российское постпредство было официально открыто 1 июня 1996 г. Возглавляет его Постоянный представитель РФ в ранге Чрезвычайного и Полномочного Посла, который назначается президентом страны. В состав представительства входят заместитель постпреда в ранге Чрезвычайного и Полномочного Посланника и дипломатические сотрудники, командируемые, как правило, Департаментом общеевропейского сотрудничества (ДОС), ДВБР и региональным департаментом.

Другим центром деятельности российской многосторонней дипломатии в Европе стал Страсбург, где с 1994 г. функции миссии наблюдателя России при **Совете Европы** выполняло Генконсульство РФ. После того как 28 февраля 1996 г. Россия вошла в состав этой организации, постановлением Правительства РФ в июле того же года при Совете Европы было учреждено Постоянное представительство РФ, утверждено его штатное расписание и Указом Президента России назначен Постоянный представитель в ранге Чрезвычайного и Полномочного Посла. Приоритетные функции постпредства: взаимодействие с постоянно действующими органами Совета, обеспечение работы наших делегаций на его сессиях, оказание содействия деятельности парламентской делегации РФ на сессиях **ПАСЕ** — **Парламентской ассамблеи Совета Европы**, осуществление контактов с Европейским судом по правам человека. Специфика прохождения дипслужбы в Представительстве России при СЕ определяется характером организации, в фокусе внимания которой преобладают правовые и правозащитные вопросы. Это предъ-

ГЛАВА 7

являет особые требования к кадровому составу. Сотрудников набирают главным образом из ДГПЧ и ДП. Предпочтение отдается тем, кто имеет базовое юридическое образование и опыт работы на этих направлениях (в первую очередь это касается старших дипломатов). Особое направление деятельности — работа с парламентариями. Поэтому зачастую замещение должностей предлагается также представителям Департамента по связям с субъектами Федерации, парламентом и общественно-политическими организациями (ДСПО) и ДОС. Местонахождение штаб-квартиры Совета Европы делает необходимым присутствие в постпредстве представителей 1-го европейского департамента (1 ЕД).

Но есть организации, в которых Россия участвует в качестве наблюдателя или имеет особый статус. В таком формате происходит постоянное взаимодействие с двумя важнейшими структурами Запада — **Европейским союзом (ЕС)** и **Организацией Североатлантического договора (НАТО)**. Российские представительства при них имеют особый статус и учреждены на основе двусторонних соглашений Россия—ЕС и Россия—НАТО.

Один из основных партнеров России в мировой политике и экономике — Европейский союз. С середины первого десятилетия XXI в. дважды в год проходят саммиты России и ЕС, на которых лидеры государств обсуждают стратегические вопросы сотрудничества. Его договорно-правовой базой стало широкомасштабное Соглашение о партнерстве и сотрудничестве (СПС) обеих сторон, подписанное 24 июня 1994 г. и вступившее в силу 1 декабря 1997 г. В нем предусматривалось развитие углубленных партнерских отношений в политической, экономической, торгово-финансовой, правовой, гуманитарной и культурной областях.

Соглашение заключалось сроком на 10 лет. Первоначальный срок действия СПС завершился 30 ноября 2007 г., но в соответствии с буквой соглашения оно ежегодно пролонгируется, действуя до подписания нового документа между РФ и ЕС.

В соответствии с СПС учрежден механизм политического и дипломатического взаимодействия. Ключевую роль играют встречи на высшем уровне по формуле «1+2»: президент России — председатель Евросовета и председатель Комиссии ЕС, проходящие дважды в год поочередно в Москве и столице страны, председательствующей в ЕС. Рабочими органами по реализации СПС являются Совет сотрудничества на уровне членов правительств (в 2003 г. преобразован в Постоянный совет партнерства Россия—ЕС на уровне министров); Комитет сотрудничества из старших должностных лиц, а также Комитет пар-

ламентского сотрудничества. Постоянный совет принимает ежегодные программы сотрудничества по реализации СПС. Постановлением Правительства РФ от 3 марта 1998 г. учреждена Правительственная комиссия РФ по сотрудничеству с ЕС, которая координирует работу российских министерств и ведомств, вовлеченных в партнерство с Евросоюзом.

С 1997 г. ведется диалог в формате «Председатель правительства РФ — председатель Еврокомиссии». Систематические контакты осуществляются на уровне МИД России и стран ЕС. Ведутся переговоры министра с его коллегами из 27 стран в рамках Постоянного совета партнерства в ходе сессии Генеральной Ассамблеи ООН в Нью-Йорке и других столицах ЕС по мере необходимости, а также с руководящей «тройкой» ЕС: министр иностранных дел государства будущего председателя ЕС, член Еврокомиссии, верховный представитель ЕС по внешней политике и безопасности и председатель Совета ЕС. Дважды в год встречаются политдиректора (уровень заместителей министра) МИД России и «тройки» Евросоюза.

Для обеспечения подобной инфраструктуры сотрудничества в Брюсселе работает Постоянное представительство России при ЕС (открыто в 1989 г. как Постпредство СССР при Евросоюзе). Возглавляет его постпред РФ в ранге Чрезвычайного и Полномочного Посла. Поскольку в поле зрения представительства находится широкий круг экономических, финансовых, торговых вопросов, проблем инвестиционной и технической помощи и т.д., на должность постпреда назначают видных государственных деятелей, имеющих опыт руководящей и хозяйственной работы. Например, этот пост занимали бывший председатель Правительства РФ, заместитель председателя Федерального собрания. Заместители постоянного представителя имеют ранг Чрезвычайного и Полномочного Посланника II класса и направляются, как правило, из МИД (ДОС или ДЭС) или других федеральных ведомств и структур (аппарат правительства, Минэкономразвития и др.). Кадровый состав — в основном сотрудники МИД, старший дипсостав набирается также из ДОС и ДЭС и некоторых отраслевых ведомств. Предпочтение отдается специалистам с базовым экономическим и техническим образованием.

Сотрудничество России и НАТО — важнейший элемент поддержания международной безопасности и стабильности. Поэтому руководство нашей страны придает первостепенное значение координации действий на этом направлении. Постоянное представительство России при НАТО было учреждено распоряжением Правительства РФ

ГЛАВА 7

от 15 ноября 1997 г. по инициативе МИД России. Его создание предусмотрено подписанным президентом РФ 27 мая 1997 г. в Париже Основополагающим актом о взаимных отношениях, сотрудничестве и безопасности между Российской Федерацией и Организацией Североатлантического договора.

Представительство России обеспечивает работу Совета Россия—НАТО — ключевого механизма для консультаций, совместного с этой структурой принятия решений и действий по их выполнению. В задачи представительства также входят координация военных связей и сотрудничества с НАТО, содействие развитию связей между Федеральным собранием РФ и Североатлантической ассамблей.

Постпредство России при НАТО было официально открыто 18 марта 1998 г. Сначала Постоянным представителем России по совместительству являлся посол РФ в Бельгии, но, учитывая большое значение этого органа, институт совместительства был упразднен, и на этот пост Указом Президента России стал назначаться дипломат в ранге Чрезвычайного и Полномочного Посла. В составе представительства сотрудники прежде всего из ДОС и ДВБР. Старшие дипломаты непременно должны обладать опытом работы на военно-политическом направлении и в делегациях на форумах по разоруженческой проблематике. В Брюсселе также аккредитован главный военный представитель РФ для координации взаимодействия с военными структурами НАТО.

Расширяя горизонты своей многосторонней дипломатии, Российская Федерация ведет постоянный диалог с **Организацией американских государств (ОАГ)**, получив 1 апреля 1992 г. статус Постоянного представителя при организации. В соответствии с постановлением Правительства РФ в январе 1995 г. в Вашингтоне открылась миссия Постоянного наблюдателя РФ при ОАГ, куда Указом Президента России был назначен Постоянный представитель в ранге Чрезвычайного и Полномочного Посла. В ноябре 1997 г. его функции по совместительству стал выполнять посол России в США, а в нашем посольстве в Вашингтоне была учреждена группа по связям с этой организацией при сохранении при ОАГ и США внешних атрибутов постоянного представительства. Для работы в ней подбираются дипломаты с опытом дипслужбы в посольствах РФ в странах Латинской Америки и знающие испанский язык. По сложившейся традиции предпочтение отдается сотрудникам Латиноамериканского департамента (ЛАД) МИД.

Российская Федерация установила отношения с **Организацией исламского сотрудничества** (до 2011 г. — Организация Исламская конференция), крупнейшей официальной межправительственной струк-

турой мусульманских стран, став государством-наблюдателем. Ее интересы представляет Чрезвычайный и Полномочный Посол в Королевстве Саудовская Аравия.

Таким образом, активное политическое и дипломатическое взаимодействие РФ с СНГ, ОБСЕ, СЕ, ЕС, НАТО, ОАГ, ОИС на постоянной основе позволяет достигать взаимопонимания с ними по ряду ключевых международных проблем. Главная задача остается прежней — сотрудничество в тех сферах, где позиции сторон близки или совпадают. В такой ситуации можно предположить, что роль наших постпредств при названных международных организациях будет возрастать, задачи, стоящие перед дипслужбой, расширяться и совершенствоваться.

Специальные миссии Российской Федерации. Третий вид представительства Российской Федерации на международной арене — специальная миссия (*ad hoc* — для данного случая), особая форма дипломатических сношений государств.

Венская конвенция ООН 1969 г., вступившая в силу 21 июня 1985 г., определяет ее как миссию, имеющую представительный характер и посылаемую одним государством в другое для рассмотрения определенных вопросов или выполнения в этом государстве конкретной задачи.

Функции миссий определяются по взаимному согласию принимающего и направляющего государств, причем независимо от того, имеются или нет между ними дипломатические или консульские отношения. Более того, при наличии таких отношений их разрыв не ведет к прекращению деятельности Специальной миссии. Согласно конвенции глава дипломатической миссии и ее дипперсонал пользуются дипломатическими привилегиями и иммунитетом, сходными с предоставляемыми постоянным дипломатическим представительствам.

В российской дипломатической практике осуществлять специальную миссию единолично или возглавлять делегацию-миссию в формате двустороннего сотрудничества может глава государства или правительства, министр иностранных дел, член Федерального собрания или иное лицо, имеющее соответствующие полномочия. Выполнение миссии может быть поручено заместителю министра иностранных дел, послу по особым поручениям или аккредитованному за рубежом послу РФ. В настоящее время достаточно часто используется такой вид дипломатической миссии, как рабочий визит того или иного высокопоставленного официального государственного или политического деятеля в качестве специального представителя президента РФ. Существует институт таких специальных постоянных представителей президента,

ГЛАВА 7

например, по международному культурному сотрудничеству; по вопросам международного сотрудничества в борьбе с терроризмом и транснациональной организованной преступностью; по сотрудничеству со странами Африки; по Ближнему Востоку; по вопросам развития интеграционного сотрудничества с государствами — участниками СНГ; по международному сотрудничеству в Арктике и Антарктиде и др.

Российская Федерация принимает активное участие на высшем, высоком и экспертном уровнях в многочисленных международных конференциях, созываемых по определенному случаю, сессионных заседаниях в рамках международных форумов или объединений государств, не имеющих статуса международной организации, в таких, например, как G20, форум Азиатско-Тихоокеанского экономического сотрудничества (АТЭС), региональный диалог с Ассоциацией государств Юго-Восточной Азии (АСЕАН), в том числе по проблемам безопасности в АТР (АРФ). Такая форма многосторонней дипломатии часто называется конференционной. Лица или делегации, направляемые Россией для участия в подобных мероприятиях, также относят к категории специальных миссий, который играет весьма важную роль в системе зарубежных органов внешних сношений Российской Федерации, поскольку обеспечивает возможность быстрого реагирования российской дипломатии на любые, в том числе непрогнозируемые, изменения в мировой политике.

Ключевые понятия

Постоянное представительство РФ, Специальные миссии РФ, постоянный представитель РФ.

Контрольные вопросы

1. Назовите основные представительства РФ при международных организациях.
2. Какова типовая структура постоянного представительства РФ при международных организациях системы ООН? Опишите ее задачи.
3. В чем заключаются роль и задачи специальных миссий РФ на международной арене?



ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВА МИД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ НА ТЕРРИТОРИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Появление Российской Федерации в 1991 г. на политической карте мира сопровождалось широким выходом на арену международного сотрудничества субъектов Российской Федерации. Первый период их самостоятельной деятельности на этом поприще выявил, с одной стороны, их огромный интерес к объемной и многообещающей сфере международного сотрудничества, а с другой — необходимость формирования соответствующей правовой базы, а также оказания поддержки этой работы федеральными органами исполнительной власти, прежде всего МИД России.

Правовой основой этой деятельности стал Федеральный закон «О координации международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации» от 4 января 1999 г. № 4-ФЗ, в котором зафиксировано «право субъектов РФ на осуществление указанных связей на основе заключения соответствующих соглашений с иностранными партнерами, а также право субъектов РФ иметь свои представительства на территориях иностранных государств». Законом предусмотрена необходимость согласования субъектами Федерации проектов соглашений об осуществлении международных и внешнеэкономических связей с МИД России, а при необходимости и с другими федеральными органами исполнительной власти.

Политическое видение роли внешних связей субъектов Федерации и задачи по их осуществлению прописаны в Концепции внешней политики Российской Федерации, утвержденной президентом Д. А. Медведевым 12 июля 2008 г. «Субъекты РФ, — отмечается в Концепции, — развивают свои внешние связи в соответствии с Конституцией РФ, Федеральным законом от 4 января 1999 г. № 4-ФЗ «О координации

ГЛАВА 8

международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации” и другими законодательными актами. Министерство иностранных дел и другие федеральные органы исполнительной власти оказывают содействие субъектам РФ в осуществлении международного и внешнеэкономического сотрудничества при строгом соблюдении суверенитета и территориальной целостности России, используя в этих целях возможности действующих при МИД РФ Совета глав субъектов РФ и Консультативного совета субъектов РФ по международным и внешнеэкономическим связям».

С учетом отведенной МИД России важной роли в осуществлении международных связей субъектов Федерации потребовались определенные структурные изменения в рамках системы Министерства иностранных дел.

Прежде всего, в 1993 г. в его Центральном аппарате появился функциональный департамент по связям с субъектами Федерации, парламентом и общественно-политическими организациями (ДСПО), ныне именуемый Департаментом по связям с субъектами Федерации, парламентом и общественными объединениями. Его задача — оказывать содействие субъектам Федерации в установлении и развитии международных и внешнеэкономических связей с иностранными государствами и их регионами.

В 1994 г. при Министерстве иностранных дел был образован Консультативный совет субъектов РФ по международным и внешнеэкономическим связям, который действовал до 2010 г., а в 2003 г. на основе рекомендаций Государственного совета и в соответствии с поручением президента РФ — **Совет глав субъектов Российской Федерации** в целях оказания содействия регионам в развитии их международных и внешнеэкономических связей, а также обеспечения возможности их участия в подготовке предложений по тем или иным внешнеполитическим инициативам. Согласно Положению о Совете, утвержденному министром иностранных дел, в его состав входит председатель — министр иностранных дел, члены Совета — руководители высших органов исполнительной власти субъектов Федерации, статс-секретарь — заместитель министра иностранных дел, представитель Администрации президента Российской Федерации, представители российских министерств экономического развития, регионального развития, культуры, образования и науки, Федеральной таможенной службы, Федеральной миграционной службы, Федерального агентства по туризму, Федерального агентства по делам СНГ, соотечественников, проживающих за рубежом, и по международному гуманитарному сотрудничеству.

Совет является совещательным органом. К его основным задачам отнесены:

- содействие разработке предложений по реализации внешнеполитической и внешнеэкономической стратегии Российской Федерации, усиление взаимодействия всех ветвей и уровней власти, структур гражданского общества и предпринимательства;
- оказание консультативной, информационной и методологической помощи субъектам Федерации в международной и внешнеэкономической деятельности;
- обсуждение проблем и выработка (согласование) рекомендаций по повышению эффективности международных и внешнеэкономических связей, приграничного сотрудничества субъектов Федерации для обеспечения устойчивого экономического роста и улучшения условий жизни населения страны, по дальнейшему развитию транспортной и торговой политики, продвижению отечественных товаров на международных рынках, защите прав российских граждан за рубежом и интересов российского предпринимательства на внешнем рынке;
- систематизация, обобщение и распространение позитивного опыта взаимодействия региональных и федеральных органов власти в сфере международных и внешнеэкономических связей;
- содействие субъектам Федерации:
 - а) в развитии сотрудничества с партнерами по СНГ в целях решения социально-экономических проблем регионов, ускорения интеграции в рамках Содружества, укрепления двусторонних экономических и политических отношений со странами СНГ,
 - б) в укреплении культурных связей с зарубежными странами, использовании канала межрегионального сотрудничества для работы с соотечественниками,
 - в) в развитии сотрудничества с международными, региональными и субрегиональными организациями, объединениями и ассоциациями;
- выработка рекомендаций по внедрению новых инструментов федеральной поддержки международного межрегионального и приграничного сотрудничества, совершенствованию его организационных форм.

В 2001 г. решением коллегии МИД России была утверждена **Концепция работы по координации международных и внешнеэкономических**

ГЛАВА 8

связей субъектов Российской Федерации, в которой подчеркивается, что эти связи «стали весомым компонентом внешней политики нашего государства. Они реально влияют как на формирование, так и на реализацию внешнеполитического курса страны, наполняют конкретным содержанием заключенные Россией международные договоры, являются важным направлением дальнейшей интеграции России в систему мирохозяйственных связей. Координация международных и внешнеэкономических связей субъектов Федерации является одной из приоритетных задач в деятельности МИД России».

В концепции прописан механизм координации международных и внешнеэкономических связей субъектов Федерации на федеральном и региональном уровнях.

На федеральном уровне МИД России взаимодействует по вопросам международных и внешнеэкономических связей субъектов Федерации с Федеральным собранием, Советом безопасности, заинтересованными министерствами и ведомствами, а также с научными и аналитическими центрами, занимающимися региональной проблематикой.

В рамках системы МИД России эту работу обеспечивают Департамент по связям с субъектами Федерации, парламентом и общественно-политическими организациями, консульский департамент, а также посольства и генеральные консульства Российской Федерации за рубежом. Загранучреждения координируют деятельность российских регионов и контролируют работу находящихся в государствах пребывания представительств субъектов Федерации.

На региональном уровне МИД России взаимодействует с полномочными представителями президента в федеральных округах, а также действует через свои представительства в субъектах Федерации.

Представительства МИД Российской Федерации на территории Российской Федерации имеют давнюю историю. Некоторые из них появились на географических окраинах нашего государства еще в начале прошлого века. Представительство МИД России учреждается решением Правительства РФ по представлению внешнеэкономического ведомства на основании официального обращения субъекта Федерации. В настоящее время на территории страны функционируют 38 представительств МИД, шесть из которых осуществляют свою деятельность сразу в нескольких субъектах Федерации. Регион деятельности представительства определяется МИД России по согласованию с заинтересованными субъектами Федерации. Как правило, представительства находятся в крупных административных центрах (Санкт-Петербург, Екатеринбург, Владивосток, Хабаровск и др.), прежде всего там, где имеются иностранные консульские учреждения, например, во Влади-

востоке функционируют шесть иностранных генеральных консульств (Индии, КНДР, Республики Корея, Вьетнама, США, Японии) и три консульства, возглавляемые почетными консулами.

Положением «О Представительстве МИД России», утвержденном приказом министра иностранных дел от 11 марта 2002 г. с изменениями от 10 июля 2006 г., определен его статус, задачи и функции, правовое положение сотрудников, часть которых обычно является кадровыми дипломатическими работниками.

Представительство МИД России осуществляет свою деятельность в соответствии с Конституцией РФ, законами РФ, указами и распоряжениями президента РФ, постановлениями и распоряжениями Правительства РФ, Положением о Министерстве иностранных дел РФ и Положением 2006 г.

Представительство руководствуется в своей работе приказами и указаниями МИД России, его деятельность непосредственно курируют Департамент по связям с субъектами Федерации, парламентом и общественными объединениями и консульский департамент Министерства иностранных дел. Деятельность представительства строится с учетом нормативных актов соответствующего субъекта РФ.

Представительства подразделяются на представительства в центрах федеральных округов и в субъектах Федерации. Они могут иметь отделения в субъектах Федерации, осуществляющие преимущественно функции, относящиеся к консульской службе.

Основными задачами представительства являются:

- обеспечение взаимодействия министерства с органами государственной власти субъектов Федерации, находящихся на территории деятельности представительства;
- оказание содействия полномочному представителю президента Российской Федерации в федеральном округе и его аппарату по вопросам, входящим в компетенцию представительства;
- координация работы представительств МИД России в субъектах Федерации, входящих в данный федеральный округ, по вопросам их компетенции, за исключением функций, относящихся к консульской службе (для представительства МИД в центре федерального округа);
- участие в пределах своей компетенции в обеспечении контроля за соблюдением норм международного права и международных обязательств Российской Федерации при осуществлении субъектами Федерации своих полномочий в области международных связей;
- оказание содействия субъектам Федерации в подготовке и осуществлении мероприятий международного характера;

ГЛАВА 8

- информирование на регулярной основе органов государственной власти субъектов Федерации по основным вопросам внешней политики России;
- содействие органам местного самоуправления, общественным объединениям и иным неправительственным организациям при осуществлении ими международных связей;
- ведение информационно-аналитической и справочной работы по вопросам своей компетенции;
- участие в решении вопросов, связанных с внешней трудовой миграцией российских граждан и использованием иностранной рабочей силы в РФ;
- паспортно-визовое обслуживание российских граждан и юридических лиц в пределах своей компетенции;
- визовое обеспечение в пределах своей компетенции въезда в Российскую Федерацию и выезда из нее иностранных граждан и лиц без гражданства;
- взаимодействие в пределах своей компетенции с иностранными дипломатическими представительствами в Российской Федерации, а также расположенным на территории деятельности представительства консульскими учреждениями и представительствами международных организаций.

В соответствии с возложенными на него задачами представительство:

- вносит предложения по совершенствованию взаимодействия министерства и субъектов Федерации в области международных связей;
- готовит рекомендации о заключении субъектами Федерации документов о сотрудничестве с органами государственной власти иностранных государств;
- взаимодействует с территориальными и функциональными подразделениями министерства, дипломатическими представительствами и консульскими учреждениями Российской Федерации за границей;
- по запросам и периодически представляет полномочному представителю президента Российской Федерации в федеральном округе информацию о взаимодействии с органами государственной власти субъектов Федерации при осуществлении ими международных связей;
- оказывает содействие органам государственной власти субъектов Российской Федерации в подготовке и осуществлении слу-

- жебных зарубежных поездок, а также в работе с прибывающими иностранными делегациями;
- в пределах своей компетенции или по поручению министерства участвует в мероприятиях международного характера;
 - поддерживает связи с общественностью и средствами массовой информации, проводит разъяснительную работу по вопросам своей компетенции;
 - ведет прием граждан Российской Федерации, иностранных граждан и лиц без гражданства по вопросам своей компетенции, рассматривает и принимает решения по заявлениям, обращениям и жалобам физических и юридических лиц;
 - оформляет загранпаспорта по заявкам органов государственной власти на территории их деятельности сотрудникам этих органов, направляемым ими за рубеж;
 - подготавливает и согласовывает документы для оформления через Департамент консульской службы МИД России дипломатических и служебных паспортов в порядке, установленном законодательством РФ;
 - оказывает содействие российским и иностранным юридическим и физическим лицам в решении вопросов истребования и легализации документов;
 - содействует в получении виз иностранных государств для граждан Российской Федерации, выезжающих за границу со служебными и деловыми целями;
 - с разрешения министерства выдает и продлевает визы иностранным гражданам и лицам без гражданства на консульских пунктах;
 - оказывает содействие на территории своей деятельности иностранным дипломатическим представительствам, консульским учреждениям, представительствам международных организаций в Российской Федерации в предоставлении возможностей выполнения ими своих функций;
 - ведет регистрацию и учет работников иностранных консульских учреждений, расположенных на территории деятельности представительства, выдает им консульские и служебные карточки, а также по получении разрешения министерства оформляет им дипломатические и служебные визы;
 - предоставляет информационно-консультационные услуги российским и иностранным юридическим и физическим лицам;

ГЛАВА 8

- сотрудничает в пределах своей компетенции с другими российскими учреждениями и организациями, имеющими непосредственное отношение к деятельности министерства;
- ведет делопроизводство, учет и отчитывается перед министерством о своей деятельности в соответствии с установленными инструкциями;
- выполняет иные поручения министерства.

Представительство, находящееся в пределах приграничной территории, в том числе в пункте пропуска через государственную границу страны, принимает решение относительно выдачи виз по ходатайству находящегося за пределами РФ иностранного гражданина, поданному в связи с необходимостью въезда в Россию для экстренного лечения либо вследствие тяжелой болезни или смерти близкого родственника.

Представительство возглавляет представитель Министерства иностранных дел РФ, назначаемый на должность и освобождаемый от должности приказом по министерству на основании решения Коллегии МИД России, по согласованию с полномочным представителем президента Российской Федерации в соответствующем федеральном округе.

Полномочия представителя определяются Положением 2006 г. и специальной доверенностью, выдаваемой министерством.

В период временного отсутствия представителя его обязанности исполняет заместитель или старший по должности сотрудник представительства. Структура и штатное расписание представительства устанавливаются министерством. Назначение и освобождение от должности штатных сотрудников представительства производится приказом по министерству по представлению представителя.

На штатных сотрудников представительства распространяется установленный в министерстве порядок присвоения дипломатических рангов, квалификационных разрядов, аттестации и ротации. Им производятся выплаты и устанавливаются надбавки в соответствии с законодательством о государственной службе и трудовым законодательством Российской Федерации.

Представитель МИД России руководит деятельностью представительства и несет персональную ответственность за выполнение его задач и функций, возложенных на него Положением 2006 г. В пределах своей компетенции дает указания и подписывает приказы и распоряжения, обязательные для исполнения всеми сотрудниками представительства. Несет персональную ответственность за подбор, расстановку и использование кадров представительства. Вносит в министерство предложения об изменении структуры представительства, его штатно-

го расписания, о назначении, перемещении, повышении в должности или ранге, поощрении или наложении взысканий на сотрудников представительства. Принимает меры к соблюдению сотрудниками представительства трудовой дисциплины, внутреннего трудового распорядка, контролирует своевременное и качественное выполнение ими заданий и поручений. Обеспечивает проведение комплекса мероприятий, направленных на соблюдение информационной безопасности в соответствии с приказами и распоряжениями по министерству и несет ответственность за обеспечение сохранности служебной тайны, соблюдения установленного режима деятельности работников представительства.

Финансирование представительства осуществляется за счет средств федерального бюджета по смете, утвержденной министерством. Представительство имеет печать с изображением Государственного герба Российской Федерации и со своим наименованием, соответствующие печати и штампы, бюджетные лицевые счета и расчетные счета по предпринимательской и иной приносящей доход деятельности в территориальных управлениях Федерального казначейства. Финансово-хозяйственная деятельность представительства осуществляется по согласованию с министерством в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Средства, получаемые представительством за оказание консульских и информационно-справочных услуг, перечисляются на текущий счет министерства для последующих расчетов с федеральным бюджетом.

Ключевые понятия

Международные и внешнеэкономические связи субъектов Российской Федерации, Совет глав субъектов Российской Федерации при МИД России, Представительство МИД России на территории Российской Федерации.

Контрольные вопросы

1. Каковы роль и место субъектов Российской Федерации во внешних связях страны?
2. Охарактеризуйте правовую основу осуществления международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации?
3. Как функционирует система координации внешних связей субъектов Российской Федерации на федеральном и региональном уровнях?
4. Каковы статус, задачи и функции представительства МИД России на территории Российской Федерации?
5. Каково правовое положение дипломатических сотрудников Представительства МИД России на территории Российской Федерации?



КОНСУЛЬСКАЯ СЛУЖБА

Институт консульской службы играет важную роль в обеспечении международных, межгосударственных и внешнеэкономических связей государства. Министр иностранных дел Российской Федерации С. В. Лавров в мае 2009 г. в поздравлении по случаю 200-летия консульской службы МИД отмечал, что «со времени подписания 3 мая 1809 г. императором Александром I Указа “Об учреждении Экспедиции консульских дел” консульский департамент Министерства иностранных дел Российской Федерации прошел большой и славный путь. Сегодня всесторонняя защита и обеспечение прав, а также законных интересов российских граждан и соотечественников, проживающих за рубежом, входит в число приоритетов Российского государства. Практическая работа на этом направлении возложена на консульскую службу МИД России.

История возникновения института консульской службы восходит к древним временам, когда развитие мореплавания и торговли потребовало международно-правового регулирования прав иностранцев на чужих землях. Как отмечал известный русский юрист-международник Ф. Мартенс, “возникшие сношения (между народами и государствами-полисами) привели к изысканию средств обеспечить личную свободу и права на чужой территории”».

Прообразом консульского института стала проксения в Древней Греции (в переводе с греч. — гостеприимство).

Консульские отношения между государствами устанавливаются по взаимной договоренности, как правило, одновременно с дипломатическими (в некоторых случаях ранее их) и являются их составной частью. Разрыв дипломатических отношений не влечет за собой автоматического прекращения (*ipso facto*) консульских отношений.

Консульское право — особая отрасль международного международного публичного и частного права, непосредственно связанного с дипломатическим. Сформировавшаяся в качестве самостоятельной

отрасли к середине XX в., сегодня она представляет собой совокупность норм международных многосторонних и двусторонних договоров, международных обычаев и внутригосударственных правовых актов по консульским вопросам, регулирует взаимоотношения в этой области субъектов международного общения и определяет правовой статус консульских учреждений и консульских работников.

Если до начала XX в. консульское право было преимущественно «обычным», т.е. основанным на обычаях и внутреннем праве, то ныне оно конвенционное, ибо базируется на международных договорах и конвенциях.

В условиях глобализации и перехода России к большей открытости во внешних делах, усиления экономической составляющей ее внешней политики перед консульской службой поставлены большие задачи. *Во-первых*, особую важность приобрел гуманитарный аспект преодоления последствий распада СССР, в результате которого за рубежом оказались миллионы наших соотечественников. *Во-вторых*, увеличение в тысячи раз числа выезжающих за границу граждан России обусловило необходимость значительного усиления работы консульских учреждений по обеспечению и защите их прав за рубежом. «В современных условиях, — как подчеркнул министр иностранных дел С. В. Лавров — российским консулам приходится решать широкий круг вопросов. Жизнь ставит масштабные задачи, связанные с интенсификацией миграционных процессов, расширением потребностей в консульском сопровождении нашей внешнеполитической и внешнеэкономической работы». *В-третьих*, для успешного решения указанных задач требуется расширение российского консульского присутствия за рубежом, совершенствования нормативно-правовой базы консульской деятельности, значительного повышения уровня профессиональной подготовки кадров.

Ныне российская консульская служба имеет 236 загранучреждений в 146 иностранных государствах, где трудятся две с половиной тысячи консульских работников. В 54 странах функционируют 92 почетных консула России. Они обеспечивают консульское обслуживание внешних связей Российской Федерации, содействуют расширению экономических, торговых, гуманитарно-культурных, научно-технических и туристических связей, развитию дружественных отношений с иностранными государствами.

В своей деятельности консульская служба МИД России опирается на многосторонние консульские соглашения (конвенции), двусторонние консульские конвенции России с иностранными государствами

ГЛАВА 9

и внутригосударственное (национальное) законодательство по консульским вопросам.

Фундаментальным международно-правовым актом в этой сфере является Венская конвенция о консульских сношениях 1963 г. (вступила в силу 18 марта 1967 г., СССР ратифицировал ее 16 февраля 1989 г.). В конвенции систематизированы нормы международного консульского права, обобщена соответствующая практика, зафиксированы принципы суверенного равенства государств при установлении консульских отношений, отмечена их взаимосвязь с дипломатическими и в то же время независимость при разрыве последних, обоснована возможность выполнения консульских функций дипломатическими представительствами. Статья 3 конвенции гласит: «Ни одно из положений настоящей Конвенции не должно истолковываться как препятствующее выполнению дипломатическим представительством консульских функций». На практике это означает организацию консульских отделов во всех дипломатических представительствах с полномочиями осуществлять консульскую деятельность на всей территории государства пребывания.

В Венской конвенции даны определения таких понятий, как консульское учреждение, консульский округ, консульское агентство, консульское должностное лицо, консульский служащий, работники консульского учреждения. Специально выделяются штатные и нештатные (почетные) консульские сотрудники. Конвенция регламентирует порядок установления консульских отношений и организации консульских учреждений, определяет основные консульские функции, привилегии и иммунитеты консульских учреждений и их персонала, формы и методы работы. Конвенция не ограничивает прав ее участников в отношении других международных соглашений по консульским вопросам, не препятствует заключению новых конвенций и соглашений, дополняющих и конкретизирующих ее положения.

Свидетельством тому являются многосторонние договоры по консульским вопросам между странами СНГ, Европейская конвенция о консульских функциях, Шенгенское соглашение о контроле лиц, пересекающих внешние границы стран — членов Европейского союза.

Вторая составляющая нормативно-правовой базы консульской деятельности Российской Федерации — двусторонние консульские соглашения и конвенции с иностранными государствами. Несогласие Советского Союза с рядом положений Венской конвенции 1963 г., в частности с функциональным характером консульских иммунитетов и привилегий, а также с заложенными в ней ограничениями численности персонала консульских учреждений, привело не только к задерж-

ке ее ратификации нашей страной, но и одновременно к энергичным усилиям обеспечить благоприятный правовой режим советских консульских учреждений и их персонала путем заключения приемлемых двусторонних консульских конвенций с иностранными государствами. Их «матрицей» тем не менее оставалась Венская конвенция 1963 г.

Показательным примером в этом плане может служить Консульская конвенция между СССР и США, подписанная 1 июня 1964 г. и вступившая в силу 13 июня 1968 г. Согласно конвенции, помещения консульских учреждений двух стран при всех обстоятельствах однозначно неприкосновенны, а консульские должностные лица пользуются иммунитетом от уголовной юрисдикции государства пребывания, хотя годом ранее американские представители добились одобрения Венской международной конференцией «идеологии» функциональности консульских иммунитетов и привилегий. В результате в конвенции 1963 г. появилась «пожарная оговорка», позволяющая эвентуальный доступ представителей местной власти в консульские помещения, а также ограниченный лишь служебными функциями иммунитет консульских должностных лиц.

Российская Федерация продолжает заключение двусторонних консульских конвенций с иностранными государствами, в результате чего имеет в настоящее время свыше 90 действующих конвенций.

Правовое регулирование деятельности консульской службы осуществляется, разумеется, и **национальным законодательством**. Его основой, в том числе в части консульской деятельности, является Конституция Российской Федерации, ряд статей которой прямо или косвенно посвящен консульским вопросам, главным образом по гражданству, свободе выезда российских граждан за пределы страны и беспрепятственного возвращения на родину, обеспечению прав и защите интересов государства, российских юридических и физических лиц за рубежом.

К числу важнейших федеральных законов, регулирующих деятельность консульской службы, относится новый Консульский устав Российской Федерации от 5 августа 2010 г. Он состоит из 6 глав (общие положения, консульское учреждение, консульские должностные лица, действия по выполнению консульских функций, почетный консул Российской Федерации, заключительные положения) и 41 статьи. Устав определяет основные задачи консульской деятельности и ее правовые основы, закрепляет права и обязанности консульских должностных лиц по защите прав и интересов Российской Федерации, ее граждан и российских юридических лиц за пределами страны. В Уставе закреп-

ГЛАВА 9

лена задача консульской службы способствовать развитию добрососедских и дружественных отношений Российской Федерации с другими государствами, расширению экономических, торговых, научно-технических, культурных и иных связей.

Консульская деятельность регулируется также федеральными законами «О гражданстве Российской Федерации», «О правовом положении иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации», «О миграционном учете иностранных граждан в Российской Федерации», «О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом» и др., Указами и распоряжениями президента РФ, Положениями о МИД России, о Посольстве РФ, о После РФ, о Консульском департаменте МИД, о консульском учреждении, о почетном консуле РФ за рубежом, о Представительстве МИД на территории Российской Федерации.

Важным шагом в деле совершенствования нормативно-правовой базы консульской деятельности стали разработанные в 2007–2009 гг. Административные регламенты исполнения МИД России государственных услуг по различным аспектам консульской деятельности. Всего принято 11 регламентов, в том числе по вопросам оформления российским гражданам заграничных паспортов, выдачи им свидетельств на возвращение из-за рубежа на родину, по вопросам гражданства, выдачи виз иностранным гражданам, оформления им приглашений на въезд в Россию, по консульскому истребованию документов и легализации, регистрации за рубежом актов гражданского состояния.

Предоставление государственных услуг по некоторым консульским функциям непосредственно в Российской Федерации, наряду с МИД России, осуществляет и Федеральная миграционная служба (ФМС). В частности, ФМС приняла и зарегистрировала в Министерстве юстиции РФ Административные регламенты по оформлению и выдаче заграничных паспортов российским гражданам, а также по выдаче и продлению виз иностранным гражданам.

Консульская служба МИД Российской Федерации состоит из консульского департамента, консульских учреждений за границей, представительств МИД России на территории Российской Федерации и почетных консулов России за рубежом.

Головное звено системы консульской службы — **консульский департамент консульской службы МИД** России. Департамент планирует и направляет деятельность консульских отделов в составе посольств и представительств МИД на территории РФ, генеральных консульств

и консульств, нештатных (почетных) консулов РФ за границей, а также консульских пунктов в международных аэропортах и на пограничных контрольно-пропускных пунктах трасс международного значения, открытых для железнодорожного, морского и автомобильного пассажирского сообщения. Основные задачи, функции, права и обязанности департамента определены Положением о Департаменте консульской службы, утвержденным приказом МИД России от 14 августа 1996 г. Наиболее существенные из них: содействие развитию дружеских отношений России с иностранными государствами; консульское обеспечение внешних экономических, научно-технических, культурных, спортивных и иных связей; участие в решении вопросов гражданства, защиты прав соотечественников за рубежом, трудовой миграции; решение визовых проблем; участие в разработке законопроектов и других нормативных актов по консульским вопросам и их реализации.

Формы работы: курирование деятельности консульских учреждений за рубежом и в субъектах Федерации; переговоры и консультации; подготовка аналитических материалов, информации, служебных записок, предложений и рекомендаций в соответствующие властные инстанции и средства массовой информации; разработка проектов консульских конвенций, оформление консульских патентов и загранпаспортов; выдача виз и другие формы, касающиеся компетенции департамента. В этом ряду вопросы подготовки, переподготовки и повышения квалификации кадров, их аттестации и ротации, обеспечения должностного роста консульских служащих. В настоящее время департамент состоит из 15 отделов — шести территориальных (стран СНГ; Европы; Америки; Азии; Африки, Ближнего и Среднего Востока) и девяти функциональных (по работе с представительствами, по вопросам гражданства, по общим консульским и правовым вопросам, легализации и истребования документов, служебного выезда, оформления паспортов, въезда иностранцев, информационных систем, а также экономического отдела). Кроме того, имеются группа по учебно-методическим вопросам и вспомогательные службы (канцелярия, машбюро, служба связи и др.). Департамент выступает заказчиком информационных автоматизированных систем по консульским вопросам с выходом на информационные системы других министерств и ведомств, имеющих отношение к въезду и выезду российских граждан и иностранцев.

Важное место в структуре консульской службы МИД России занимают самостоятельные российские консульские учреждения за рубежом и консульские отделы дипломатических представительств в иностранных государствах. Они защищают интересы государства,

ГЛАВА 9

российских юридических и физических лиц, а также выполняют государственные функции в различных сферах деятельности.

Согласно Консульскому уставу Российской Федерации «консульское учреждение является государственным органом внешних сношений Российской Федерации, выполняющим в пределах консульского округа на территории государства пребывания консульские функции от имени Российской Федерации».

Консульское учреждение открывается по решению Правительства РФ на основании международного договора с соответствующим иностранным государством.

Местонахождение консульского учреждения, его класс и консульский округ определяются Правительством РФ по согласованию с государством пребывания.

Консульские учреждения осуществляют свою деятельность в соответствии с Конституцией РФ, федеральными законами, в числе которых в первую очередь новый Консульский устав Российской Федерации, Указами и распоряжениями президента РФ, постановлениями и распоряжениями Правительства РФ, Положениями о МИД России, о консульском учреждении РФ, нормативными актами и указаниями МИД России, а также Венской конвенцией о консульских сношениях 1963 г. и иными международными договорами РФ, другими применимыми нормами международного права и с учетом законодательства государства пребывания.

В государстве пребывания консульское учреждение подчинено руководителю дипломатического представительства РФ и действует под его руководством.

Консульское учреждение пользуется правами юридического лица, имеет закрепленное за ним имущество, реквизиты, печать (печати) с изображением Государственного герба и со своим наименованием, соответствующие штампы и бланки, а также счета в банках.

На здании консульского учреждения или его территории поднимается Государственный флаг Российской Федерации, устанавливается щит с изображением Государственного герба и наименованием консульского учреждения на русском языке и на государственном языке (языках) страны пребывания.

Назначение глав российских консульских учреждений за рубежом, а также их персонала осуществляется МИД, поскольку консульская служба России едина с дипломатической службой. Работникам консульской службы присваиваются дипломатические ранги, в порядке ротации кадров они могут использоваться на другой оперативной дипломатической работе.

Консульским должностным лицом в российском консульском учреждении за рубежом может быть только гражданин Российской Федерации. В этом учреждении не могут образовываться структуры политических партий, религиозных и других общественных объединений, за исключением профессиональных союзов.

В международной практике сложились **четыре класса консульских учреждений: генеральное консульство, консульство, вице-консульство, консульское агентство**. Их возглавляют соответственно генеральные консулы, консулы, вице-консулы, консульские агенты. В дипломатических представительствах консульские функции выполняют консульские отделы, а возглавляющие их дипломаты нередко имеют класс генерального консула. Консулы всех классов, кроме нештатных (почетных), являются гражданами аккредитующего государства.

Документом для назначения главы консульского учреждения является консульский патент (*Commission*). В нем указываются полное имя и фамилия, консульский ранг (класс) консула, место расположения консульства, консульский округ. В некоторых странах консульский патент подписывается главой государства и скрепляется подписью министра иностранных дел (США, Германия, Австрия, Франция и др.). Но в большинстве стран достаточно подписи главы министерства иностранных дел. В России патенты подписывают заместитель министра иностранных дел и директор Департамента консульской службы МИД России.

Обычно патент направляется по дипломатическим каналам в МИД государства пребывания, которое рассматривает предлагаемую кандидатуру и в случае согласия готовит ответный документ — **консульскую экзекватуру** (*an Exequatur*). Она разрешает выполнение консульских функций, утверждается, как правило, главой государства, правительства или министром иностранных дел. Имеет форму отдельного документа, но в некоторых странах это лишь разрешительная надпись на консульском патенте. Отказ в выдаче экзекватуры не мотивируется.

Для назначения заведующего консульским отделом посольства консульского патента и консульской экзекватуры не требуется.

Штат консульских загранучреждений подразделяется на три части: консульские должностные лица (оперативно-дипломатический персонал), консульские служащие (административно-технический персонал) и обслуживающий персонал (водители, уборщицы, садовники. Ими могут быть и местные жители).

Работники консульского учреждения назначаются на соответствующие должности в установленном МИД России порядке. Персональную ответственность за качество выполнения возложенных на

ГЛАВА 9

консульское учреждение задач и эффективность осуществления им функций несет глава консульского учреждения. Функции работника консульского учреждения прекращаются в следующих случаях: по окончании срока командировки; при аннулировании экзекватуры или объявлении его персоной нон грата; в случае закрытия консульского загранучреждения или разрыва консульских отношений.

Как Венская конвенция 1963 г., так и двусторонние конвенции и соглашения о консульских сношениях предусматривают обязанность страны пребывания предоставлять все возможности для выполнения консульскими загранучреждениями своих функций. В частности, она должна оказывать содействие в приобретении помещений для консульств, обеспечивать выполнение привилегий и иммунитетов консульских загранучреждений и их персонала.

Консульское учреждение, его сотрудники и члены их семей пользуются в государстве пребывания привилегиями и иммунитетами в соответствии с Венской конвенцией 1963 г. о консульских сношениях и законодательством государства пребывания.

Сотрудники консульского учреждения и члены их семей обязаны уважать законы и правила, а также традиции и обычай государства пребывания, воздерживаться от любых действий, которые могут быть истолкованы как вмешательство во внутренние дела государства пребывания.

Консульские помещения и прилегающая к ним территория, независимо от права собственности на них, не должны использоваться в целях, несовместимых с выполнением консульских функций.

Основными задачами российских консульских учреждений за рубежом являются:

- защита в государстве пребывания прав и интересов Российской Федерации, ее граждан и российских юридических лиц;
- содействие развитию торговых, экономических, культурных и научных связей с государством пребывания, установление с ним дружеских отношений;
- выяснение всеми законными путями условий и событий в торговой, экономической, культурной и научной жизни государства пребывания, информирование о них МИД России, дипломатического представительства РФ в государстве пребывания и внесение в установленном порядке предложений по развитию отношений Российской Федерации с государством пребывания;
- распространение в консульском округе официальной информации о внешней и внутренней политике России, ее социально-экономической, культурной и духовной жизни;

- поддержание и развитие контактов с компетентными органами в пределах консульского округа, а также с общественными объединениями, представителями деловых, научных и культурных кругов, средствами массовой информации;
- представительство граждан России в судебных и иных учреждениях страны пребывания;
- принятие мер по учету, обеспечению, сохранению, благоустройству российских воинских и гражданских захоронений, установленных на них памятников, памятных знаков и мемориальных сооружений в пределах консульского округа;
- формирование банка данных о законодательстве государства пребывания и местных, заинтересованных в сотрудничестве российских партнерах;
- содействие установлению и развитию связей с соотечественниками, проживающими в пределах консульского округа;
- участие в подготовке и обеспечении межгосударственных обменов и визитов официальных делегаций.

Для выполнения консульских функций используется также институт **почетных** (нештатных) **консулов**. Почетный консул — лица, не состоящие на государственной службе, но выполняющие с согласия страны пребывания определенные консульские функции государства, которое их назначает. Как правило, это известные общественные деятели или представители деловых кругов. Почетные консулы имеют классы: почетный генеральный консул, почетный консул, почетный вице-консул, почетный консульский агент. На почетного консула распространяются все основные положения Венской конвенции 1963 г., включая привилегии и иммунитеты, но с некоторыми ограничениями, поскольку конвенция предусматривает факультативный характер этой категории должностных лиц.

Статус, права и обязанности нештатных консулов определены в Положении о почетном консуле Российской Федерации, утвержденном приказом МИД России от 13 октября 1998 г. В нем предусматривается, что с согласия государства пребывания МИД России может поручить выполнение функций почетного консула как гражданину Российской Федерации, так и гражданину иностранного государства. Данное лицо не состоит на государственной службе России, но подчиняется ее МИД, выполняет свои функции под руководством российского посольства или консульства.

При назначении почетный консул получает патент, подписанный министром иностранных дел России или его заместителем, и может ис-

ГЛАВА 9

полнять консульские функции по получении экзекватуры. В отличие от штатных консулов почетный консул может заниматься коммерческой или профессиональной деятельностью. Он имеет право взимать консульские сборы, а также плату для покрытия своих расходов, связанных с исполнением консульских функций. Ежегодно почетный консул представляет в курирующее его дипломатическое представительство или консульство отчет о проделанной работе.

В 1998 г. в Москве впервые за историю консульской службы страны прошло совещание почетных консулов Российской Федерации, на котором рассматривались вопросы взаимодействия МИД и российских загранпредставительств и консульских учреждений с этой категорией должностных лиц.

Как уже указывалось, **функции консульских учреждений** сводятся в основном к защите прав и интересов государства, его юридических и физических лиц.

В новом Консульском уставе РФ особый акцент делается на защите российскими консульскими учреждениями прав и интересов граждан страны за ее пределами.

В уставе обстоятельно расписаны консульские действия в отношении российских граждан, находящихся под арестом, заключенных в тюрьму, взятых под стражу, задержанных либо пропавших без вести за рубежом, а также в случае утраты ими документа, удостоверяющего личность.

Консульские учреждения обеспечивают оказание содействия нашим гражданам, находящимся в пределах консульского округа, в реализации их избирательных прав при проведении выборов в федеральные органы государственной власти и права на участие в референдуме Российской Федерации. В этих целях они осуществляют их регистрацию (учет), а в случае образования избирательного участка в помещении консульского учреждения официально информируют об этом органы власти государства пребывания и российских граждан.

Консульские учреждения производят государственную регистрацию рождения, заключения или расторжения брака, усыновления (удочерения), установления отцовства, перемены имени и смерти.

Консульская легализация иностранных официальных документов в соответствии со ст. 27 Консульского устава РФ представляет собой удостоверение подлинности подписи лица, полномочия лица, подписавшего документ, подлинности штампа, которым скреплен представленный на легализацию документ, и соответствие данного документа законодательству государства пребывания. Консульское учреждение

легализует составленные с участием должностных лиц компетентных органов государства пребывания или от них исходящие официальные документы, которые предназначены для представления на территории нашей страны, если иное не предусмотрено международными договорами, участниками которых являются Российской Федерации и государство пребывания.

Российское консульское учреждение за рубежом может истребовать от государственных органов РФ по заявлению ее граждан и иностранных граждан документы о государственной регистрации актов гражданского состояния, об образовании, о трудовом стаже и другие документы, касающиеся прав и интересов заявителей.

Консульские должностные лица оказывают судам, плавающим под Государственным флагом РФ, российским военным кораблям и военно-вспомогательным судам, находящимся на территории консульского округа, содействие в решении вопросов их взаимоотношений с компетентными органами консульского округа и вопросов материально-технического обеспечения. Они также призваны оказывать необходимое содействие воздушным судам, средствам подвижного состава автомобильного и железнодорожного транспорта и членам их экипажей (бригад).

Консульские учреждения обязаны предпринимать на территории округа по мере необходимости должные действия в области санитарной, фитосанитарной и ветеринарной защиты.

Консульские учреждения совершают удостоверение сделок (в том числе договоров, завещаний, доверенностей), а также выдают свидетельства верности копий документов и выписок из них.

Нотариальное делопроизводство ведется на государственном языке Российской Федерации. Совершаются нотариальные действия в соответствии с законодательством РФ о нотариате.

К числу важнейших консульских функций относятся также вопросы **консульской легализации документов**, т.е. подтверждения соответствия документов законодательству государства их происхождения для использования в международном общении. Легализация представляет собой засвидетельствование подлинности подписи должностного лица и печати государственного учреждения.

Легализации подлежат документы, исходящие от государственных учреждений, юридических лиц, нотариусов. Ее осуществляют следующие учреждения:

- в России — Департамент консульской службы МИД, представительства МИД России на территории РФ в части, отнесен-

ГЛАВА 9

ной к их компетенции нормативными актами. Департамент консульской службы легализует документы, составленные на территории нашей страны и предназначенные для использования за границей. После легализации в департаменте документы легализуются в аккредитованном в Российской Федерации дипломатическом представительстве или в консульском учреждении того государства, на территории которого они будут использоваться. Департамент консульской службы легализует также документы, составленные дипломатическими представительствами или консульскими учреждениями иностранных государств и предназначенные для использования на территории РФ;

- за границей — консульские отделы дипломатических представительств, генеральные консульства, консульства РФ. Консульскими учреждениями за границей легализуются документы государства пребывания, предназначенные для использования на территории РФ. Представленные в консульское учреждение на легализацию документы должны быть сначала легализованы в МИД либо ином уполномоченном официальном учреждении государства пребывания.

В ведении наших консульских учреждений за рубежом находятся вопросы пенсионного обеспечения российских граждан, постоянно проживающих там. Через эти учреждения трудовые пенсии и пенсии по государственному пенсионному обеспечению выплачиваются российским получателям, проживающим в консульском округе.

Консульские учреждения предоставляют информационно-консультационные услуги, за которые взимаются консульские сборы и сборы в счет возмещения фактических расходов.

За консульские действия, выполняемые как за границей, так и на территории Российской Федерации, взимаются государственная пошлина и консульские сборы. Возмещению подлежат также фактические расходы, связанные с консульскими услугами. Эти сборы взимаются как с физических, так и с юридических лиц. Ставки госпошлины установлены Законом «О государственной пошлине», а консульские сборы взимаются в соответствии с Тарифом консульских сборов, который устанавливает МИД по согласованию с Минфином России. Консул имеет право понижать ставки консульского сбора или совсем не взимать сбор с отдельных лиц по уважительным причинам, изложенным в Консульском уставе.

Конституция Российской Федерации предусматривает, что каждый ее гражданин может свободно выезжать за пределы страны и бес-

препятственно возвращаться на родину. Во время пребывания за пределами страны российские граждане находятся под защитой и покровительством Российской Федерации. Консульским учреждениям предписывается обеспечивать меры по защите прав и интересов наших граждан и оказывать им покровительство в порядке, установленном национальным законодательством и международными договорами.

Основными документами, по которым российские граждане выезжают за пределы Российской Федерации и возвращаются в страну, являются: дипломатический паспорт, служебный паспорт, общегражданский заграничный паспорт и паспорт моряка (удостоверение личности моряка). Общегражданский заграничный паспорт выдается по письменному заявлению гражданина территориальными органами Федеральной миграционной службы, а также МИД России и дипломатическими представительствами или консульскими учреждениями за пределами территории Российской Федерации. Детям до 18 лет паспорт выдается по письменному заявлению хотя бы одного из родителей, усыновителей, опекунов или попечителей. МИД России оформляет и выдает паспорт российскому гражданину по его письменному заявлению, поданному через организацию, направляющую его за пределы территории страны и зарегистрированную в МИД России.

Одной из основных функций российских консульских учреждений за рубежом является оформление и выдача заграничных паспортов гражданам страны. Консульские загранучреждения выдают паспорта только с разрешения Департамента консульской службы МИД России (кроме паспортов российских граждан, постоянно проживающих за границей и состоящих на учете в консульствах).

В случае утраты паспорта, в том числе дипломатического, служебного и паспорта моряка во время командировки российский гражданин имеет право получить свидетельство на въезд (возвращение) на родину по утвержденной постановлением Правительства РФ от 1 октября 1998 г. форме. Свидетельство является временным документом и выдается по письменному заявлению с приложением ряда документов (протокола или справки, выданных полицейскими органами страны пребывания, подтверждающих факт обращения по поводу утраты документа, двух фотографий, других подтверждающих личность документов) диппредставительством или консульским загранучреждением на срок не свыше 15 дней. Могут быть случаи направления запроса в паспортно-визовую службу органов внутренних дел Российской Федерации для уточнения данных, подтверждающих личность гражданина.

В перечне основных вопросов работы российских консульских учреждений за рубежом на первом месте стоит «Консульский учет граж-

ГЛАВА 9

дан РФ». Не являясь обязательной, в отличие от времен Советского Союза, процедура регистрации или постановки на консульский учет российских граждан за рубежом позволяет решать многие вопросы, не выезжая в Россию, а также облегчить возвращение на Родину в случае возникновения в государстве пребывания военных действий, массовых беспорядков или стихийных бедствий. Подобная форма консульского обеспечения своих граждан за рубежом существует в практике многих государств и ни в коем случае не посягает на права и свободы гражданина. А об актуальности рекомендации консульского департамента МИД России нашим гражданам за рубежом воспользоваться возможностью консульской регистрации и говорить не приходится, если обратиться к последним событиям на Ближнем Востоке и в Северной Африке, да и в других регионах мира.

Важное место в консульской работе занимают **проблемы гражданства**. Согласно Федеральному закону «О гражданстве Российской Федерации» от 28 ноября 1991 г. российские консульские загранучреждения отнесены к числу государственных органов, ведающих делами о гражданстве. В Российской Федерации каждый человек имеет конституционное право на гражданство. Никто не может быть принудительно лишен своего гражданства или права изменить его. Гражданство Российской Федерации является равным независимо от оснований его приобретения. Проживание гражданина России за ее пределами не прекращает его гражданства. Государственные органы Российской Федерации, дипломатические представительства и консульские учреждения, их должностные лица обязаны содействовать тому, чтобы гражданам нашей страны за рубежом была обеспечена возможность в полном объеме пользоваться всеми правами и свободами, установленными законодательством государства их пребывания, международными договорами Российской Федерации, международными обычаями.

Консульские учреждения уполномочены оформлять гражданство детей по рождению и усыновлению, прием в гражданство и выход из гражданства на основании Федерального закона «О гражданстве Российской Федерации» и утвержденного Указом Президента РФ Положения «О порядке рассмотрения вопросов гражданства Российской Федерации».

Значительная работа консульскими учреждениями проводится в части обеспечения въезда и пребывания иностранных граждан на территории Российской Федерации.

Порядок оформления и выдачи документов для въезда в страну и выезда из нее иностранных граждан и лиц без гражданства определен

Консульская служба

Федеральным законом «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию», а также соответствующими международными договорами России с иностранными государствами.

Основанием для оформления въезда иностранцев и выдачи визы является их письменное обращение в дипломатическое представительство или консульское загранучреждение, наличие действительных документов, удостоверяющих их личность, а также приглашения или надлежащим образом оформленного договора о туристической поездке, если иной порядок въезда-выезда не предусмотрен двусторонними или многосторонними соглашениями.

С 1 июля 1999 г. для въезда и пребывания иностранных граждан на территории Российской Федерации введено условие наличия полиса медицинского страхования (на основе взаимности).

Департамент консульской службы и представительства МИД России в субъектах Федерации оформляют приглашения на специальных защищенных от подделки бланках. Они выдаются по обращениям организаций, являющихся российскими юридическими лицами, действующих на территории страны в соответствии с ее законодательством и прошедших регистрацию в МИД России или его представительствах. Приглашения иностранных граждан для посещения Российской Федерации с целью встречи со своими родственниками или поездки по частным делам оформляются на основании анкет-приглашений, подаваемых приглашающими физическими (частными) лицами в паспортно-визовые службы органов внутренних дел. Порядок оформления приглашений для этих категорий иностранных граждан регламентируется отдельной инструкцией, утверждаемой МВД России.

Посещение Российской Федерации иностранными гражданами в туристических целях, в том числе и специализированный туризм (с целью лечения, обучения, на выставки, фестивали, конференции и т.п.), оформляется через лицензированные российские туристические организации. Иностранные граждане в этих случаях получают визы в консульских загранучреждениях России по предъявлению необходимых документов, включая ваучер направляющей туристической фирмы и подтверждение российской турорганизации о готовности принять конкретных иностранных граждан в качестве туристов.

Практикуется также такая форма визовой поддержки, как направление в консульские загранучреждения указаний о выдаче виз по каналам факсимильной и электронной почты.

Консульские загранучреждения имеют право выдавать, продлевать, погашать визы на въезд в Российскую Федерацию и транзитный про-

ГЛАВА 9

езд через ее территорию, а также вносить изменения в выданные визы. По категориям визы подразделяются на дипломатические, служебные, туристические и обыкновенные. По целям поездки виза может быть деловая, коммерческая, туристическая, на учебу. По видам визы подразделяются на въездные, въездные-выездные, выездные-въездные, транзитные. По кратности визы бывают однократными, двукратными и многократными.

Российские консульские учреждения за границей оформляют служебные и обыкновенные визы на вкладных визовых бланках серии «К», туристические — на бланках серии «Т». На российской территории все недипломатические визы оформляются на бланках серии «М». Исключение составляют российские консульские загранучреждения в тех странах, где визы оформляются на специальных машиносчитываемых, снабженных защитными элементами, в том числе голограммой, бланках типа тех, которые применяются европейскими государствами — участниками Шенгенского соглашения.

Транзитный проезд через территорию Российской Федерации осуществляется, как правило, без права на остановку. Транзитные визы выдаются иностранцам в тех случаях, когда они не имеют права на безвизовый транзит. Максимально разрешенный период транзитного пребывания на российской территории составляет срок до 3 дней — при следовании авиатранспортом и до 7 дней — при следовании морским, речным или железнодорожным транспортом.

Многократные визы дают право на многократный въезд в Российскую Федерацию и соответственно выезд за ее пределы. Такие визы выдаются сроком до 1 года по согласованию с Департаментом консульской службы и представительствами МИД России на территории страны. Многократные визы дают право их владельцам пребывать на российской территории не более 90 дней при каждом въезде в страну.

Групповые визы выдаются при въезде на территорию России групп иностранных граждан (школьников, военнослужащих, пенсионеров и др.) по разрешению Департамента консульской службы и представительств МИД в субъектах Российской Федерации.

Особую важность имеют консульские отношения России с государствами СНГ. Их правовую основу составляют консульские конвенции и договоры, заключенные с этими странами. Речь идет о многосторонних договорных отношениях, которые образуют конвенции об основных правах и свободах человека, об обеспечении прав лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным

делам. Сформировалась также система двусторонних конвенций и соглашений по этим вопросам, включая вопросы социального обеспечения, социальных и правовых гарантий военнослужащим и членам их семей, гарантий прав граждан в сфере трудовых, жилищных, пенсионных и других отношений. Следует особо отметить значение Конвенции об упрощенном порядке приобретения гражданства гражданами государств — участников СНГ, подписанной в январе 1996 г., и Соглашения о сотрудничестве государств — участников СНГ в борьбе с незаконной миграцией.

Важную роль в решении этих вопросов играет Консультативный совет руководителей консульских служб МИД государств — участников СНГ. На заседаниях совета рассматриваются наиболее актуальные и неотложные проблемы консульских отношений: борьба с нелегальной миграцией; защита прав граждан стран СНГ; обмен паспортов и документирование загранпаспортами российских граждан; правовая помощь соотечественникам; открытие консульств.

В настоящее время в странах на постсоветском пространстве создано 26 консульских учреждений: 14 консульских отделов посольств, 12 генеральных консульств и 1 отделение посольства в столице Казахстана Астане. Ведутся также активные переговоры об открытии генконсульств в Киргизии, Туркменистане и Казахстане, на территории которых проживает более 5 млн наших соотечественников. Основной задачей консульских учреждений Российской Федерации в этих странах является эффективная защита прав и интересов российских граждан и соотечественников. Консульские отношения здесь имеют некоторые особенности.

Прежде всего, следует уточнить понятие «соотечественник», как оно используется и понимается в Венской конвенции 1963 г. и других международно-правовых актах, где речь идет о гражданах соответствующих государств. Российских соотечественников за рубежом можно дифференцировать на имеющих гражданство Российской Федерации и не имеющих российского гражданства, но считающих себя таковыми в силу этнической принадлежности, кровных уз, культурной ориентации, религиозных убеждений и политических взглядов.

Миллионы соотечественников в результате распада СССР оказались отделенными от России государственными границами. Они вынуждены жить и определять свое будущее в сложной политической, экономической, социальной, культурной и психологической ситуации. Ряд республик бывшего Советского Союза проводит курс на формирование национальных государств самоопределившихся титульных

ГЛАВА 9

наций, нередко ущемляя интересы и права нетитульного населения. Появились лица без гражданства, беженцы, национальные меньшинства. Российская сторона исходит из того, что за каждым соотечественником сохраняется право на добровольную интеграцию в социально-политическую и экономическую жизнь страны его постоянного проживания либо на возвращение в Российскую Федерацию. Консульские учреждения за рубежом ориентируются на оказание содействия защите прав и интересов соотечественников, если это не противоречит законодательству Российской Федерации, законам государства пребывания и международным договорам России.

В этом контексте следует отметить значение для решения гуманистических вопросов во взаимоотношениях стран СНГ Конвенции о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным делам от 22 января 1993 г. В отношении России она вступила в силу 10 декабря 1994 г. Конвенция предусматривает, что граждане стран — участниц СНГ пользуются на территории договаривающихся сторон в отношении своих личных и имущественных прав такой же правовой защитой, как и собственные граждане. Был подписан ряд других многосторонних соглашений по визовым вопросам и порядку въезда и выезда граждан стран СНГ, в том числе соглашения «О взаимном признании виз государств — участников Содружества Независимых Государств», «О безвизовом передвижении граждан государств Содружества Независимых Государств по территории его участников». Одновременно с отдельными странами были подписаны двусторонние соглашения о безвизовых поездках.

Соглашение о взаимном признании виз предусматривает, что каждая сторона признает въездные, выездные и транзитные визы, выдаваемые иностранным гражданам компетентными органами других стран. Указанные визы дают право их владельцам беспрепятственно следовать транзитом через территории других сторон к месту назначения или пункту выезда в третью страну. Одновременно указывается, что каждая из сторон имеет право самостоятельно определять порядок транзитного проезда иностранных граждан через свою территорию, временно ограничивать или приостанавливать проезд иностранцев.

Что касается безвизового режима, то он действует в отношениях России со странами Евразийского экономического сообщества (Беларусь, Казахстан, Киргизия и Таджикистан). Двусторонние соглашения о безвизовом режиме въезда и выезда дополнительно были подписаны с Арменией и Молдовой. В то же время из-за позиции, занятой грузинской стороной по ряду вопросов, в том числе по контролю на рос-

сийско-грузинской границе, Россия ввела временный визовый режим с Грузией. Определен также особый порядок въезда и выезда для граждан Абхазии и Южной Осетии, а также российских военных, несущих службу на территории Грузии.

Учитывая специфику и многообразие сотрудничества между странами СНГ, формирование консульских отношений между ними потребует определенного времени и будет во многом зависеть от того, как будут складываться интеграционные процессы в рамках Содружества в целом.

Следует также учитывать специфику консульских отношений со странами Балтии. С ними подписаны двусторонние консульские конвенции, в которых на основе принципов и норм Венской конвенции о консульских сношениях были сформулированы взаимные права и обязательства в сфере консульских отношений, в том числе о введении визового режима. Дальнейшее развитие этих конвенций происходит на основе принципа взаимности. Так, с 1 июня 1999 г. российская сторона ввела на основе взаимности дополнительное требование к подаваемым для получения российских виз документам граждан Эстонии — наличие у них полиса медицинского страхования. Введен упрощенный порядок оформления виз по самым низким тарифам для лиц без гражданства из Латвии, Литвы и Эстонии. Эти лица (а их число достигает 700 тыс. человек) сейчас могут въезжать в Россию по следующим документам: из Латвии — по паспорту негражданина, из Литвы — по проездному документу лица без гражданства, из Эстонии — по паспорту иностранца. Основанием для оформления российских виз является лишь письменное обращение в дипломатическое представительство или консульское учреждение. В то же время этой категории лиц не требуется представлять приглашение российского юридического или физического лица либо договора о туристической поездке.

Многочисленные сложные функции консульских учреждений накладывают свой отпечаток на прохождение консульской службы, предъявляют к их сотрудникам особые требования, прежде всего в части юридической и экономической подготовки кадров, тщательного и безупречного знания законодательных и нормативных актов своей страны и государства пребывания. Эффективное выполнение сложных обязанностей консульскими работниками требует наличия высоких нравственных качеств, выдержки, тактичности, коммуникабельности. Ведь речь идет о защите и обеспечении интересов конкретного человека — гражданина Российской Федерации.

Консульская служба Российской Федерации является важным неотъемлемым звеном российской дипломатической службы, и ее значе-

ГЛАВА 9

ние объективно возрастает. Без нее трудно представить качественное решение многих международных проблем, надежную защиту прав и интересов российских граждан и организаций за рубежом. И все это в строгом соответствии с требованиями Конституции Российской Федерации, норм международного права, двусторонних соглашений. Именно в этом контексте следует понимать указание президента Российской Федерации В. В. Путина, которое содержалось в его Послании Федеральному собранию, а именно «никому не должно быть позволено устраивать “селекцию” международных прав и свобод человека в зависимости от обложки паспорта, и наши дипломаты должны становиться в таких случаях не просто активными, но наступательными и профессионально жесткими, эффективными».

Ключевые понятия

Консульская служба, консульский департамент, консульское учреждение.

Контрольные вопросы

1. В чем состоят основные функции и задачи консульской службы?
2. Каким основным международно-правовым документом определяются консульские отношения государств?
3. Какие особенности, дополнительные задачи и функции российских консульских загранучреждений содержатся в Положении «О Консульском учреждении Российской Федерации»?
4. Каков порядок установления консульских отношений? Что такое «консульский патент» и «консульская экзекватура»?
5. Каковы особенности регулирования консульских отношений России с другими странами СНГ?



ПОЛИТИКО-ДИПЛОМАТИЧЕСКАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ МИД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

При всем многообразии задач и функций дипломатической службы важнейшей сферой ее деятельности является политическая, поскольку она охватывает наиболее ценностные составляющие национально-государственных интересов. Политико-дипломатическая работа проводится всеми структурными подразделениями внешнеполитического ведомства и ее должностными лицами и служит наиболее важным критерием профессионализма дипломатических служащих.

Политическая составляющая дипломатической службы сфокусирована на продвижении государственных интересов на международной арене, защите интересов личности и общества. В таком контексте первостепенное значение имеет эффективное использование дипломатических каналов для обеспечения устойчивой безопасности России, ее суверенитета и территориальной целостности, прочных позиций как одного из влиятельных и авторитетных центров мирового сообщества.

Политические усилия дипломатического ведомства направлены на создание благоприятных условий во внешней среде для решения многоплановых внутренних проблем Российской Федерации, восходящего развития ее экономики, повышения жизненного уровня населения, упрочения основ конституционного строя. Ведется постоянный поиск возможностей и практических мер для утверждения справедливого миропорядка, который бы базировался на коллективных, демократических принципах, прежде всего на положениях Устава ООН, обладающей уникальной легитимностью. Политико-дипломатическая деятельность нацелена на достижение взаимопонимания с международными акторами, в особенности с членами Совета Безопасности ООН, другими влиятельными государствами по наиболее актуальной проблематике современности, мерам преодоления новых вы-

ГЛАВА 10

зовов и угроз, с которыми сталкивается человечество, для ликвидации сохраняющейся инерции архаичной установки на «сдерживание» России, применения двойных стандартов в международных делах. Дипломатические усилия в политической сфере проявляются в отношениях с сопредельными государствами, будучи спроектированными на поиск согласия и формирование добрососедских отношений, недопущение конфликтных ситуаций и возникновения напряженности, защиту законных прав и интересов соотечественников.

Деятельность в политической сфере начинается прежде всего с участия работников дипломатической службы в разработке доктринальных внешнеполитических положений, концептуальных принципов и подходов.

Основной объем аналитической работы приходится на Министерство иностранных дел, к которому подключаются российские посольства прежде всего в наиболее влиятельных государствах и представительства при международных организациях. Наглядным примером усилий на этом направлении является Концепция внешней политики Российской Федерации, утвержденная президентом России 12 февраля 2013 г. в качестве документа, систематизирующего взгляды на содержание, принципы и основные приоритеты внешнеполитического курса страны. Ее нормативно-правовой основой послужили Конституция РФ, федеральные законы, общепризнанные принципы и нормы международного права, международные договоры Российской Федерации, Указ Президента от 7 мая 2012 г. «О мерах по реализации внешнеполитического курса Российской Федерации», Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 г., Военная доктрина Российской Федерации, а также нормативные акты, регулирующие деятельность федеральных органов в сфере внешней политики. По сути, она является продолжением Концепции 2008 г., но учитывает реалии, сложившиеся в мире за истекшие годы, российские приоритеты и интересы в международных делах.

Приступая по поручению президента Российской Федерации к работе над концепцией, министр иностранных дел С. В. Лавров подчеркивал стратегическую преемственность этого доктринального документа, вытекающую из принципиальной логики российской внешней политики. «Меняются многие наполняющие эту концепцию компоненты, — отмечал министр, — но ее стержень остается абсолютно преемственным с 2000 г., когда была принята первая концепция президента Владимира Путина». Он пояснял, что документ нацеливает деятельность МИД на pragматичность, «чтобы в центре всей нашей

работы были наши национальные интересы, а это значит стабильность, безопасность страны и улучшение жизни российских граждан, поддержку российского бизнеса, российской культуры».

Согласно концептуальному документу, разработанному МИД внешняя политика и дипломатия России должны быть сфокусированы на обеспечении безопасности государства, прочных позиций в мировом сообществе как одного из влиятельных и конкурентоспособных центров современного мира; создании благоприятных внешних условий для поступательного внутреннего развития; отстаивании курса на всемерное упрочение международного мира, всеобщей безопасности, справедливой и демократической международной системы, базирующейся на коллективных началах в решении международных проблем, на основополагающих принципах международного права; формировании отношений добрососедства с сопредельными государствами; развитии двусторонних и многосторонних отношений и взаимовыгодного партнерства с иностранными государствами на основе равноправия, pragmatizma, неконфронтационности и предсказуемости; содействии развитию конструктивного диалога между цивилизациями. Наиважнейшей задачей остается всесторонняя защита прав и законных интересов российских граждан и соотечественников, проживающих за рубежом.

Оценивая современный мир, российская сторона сделала основополагающий вывод о «глубинных сдвигах в geopolитическом ландшафте», о «переходном периоде» в международных отношениях, суть которого заключается в формировании «полицентричной международной системы», что в свою очередь ведет к усложнению обстановки в мире и труднопредсказуемости развития международных отношений. При этом сокращаются возможности Запада доминировать. С учетом рассредоточения мирового потенциала силы попытки западных стран сохранить прежний баланс и расстановку сил ведут к росту глобальной конкуренции, а соответственно к усилению элементов нестабильности в международных отношениях. В таких условиях «единственно надежной страховкой от возможных потрясений является соблюдение универсальных принципов равной и неделимой безопасности применительно к евроатлантическому, евроазиатскому и азиатско-тихоокеанскому пространству», тем более что в нынешних условиях традиционные военно-политические союзы и блоки не в состоянии обеспечить эффективное противодействие многочисленным вызовам и угрозам, принявшим трансграничный характер. Не случайно на нынешнем этапе возрастает роль сетевой дипломатии, которая наглядно проявляется в формировании гибких альянсов, органически вписывающихся в мно-

ГЛАВА 10

гостороннюю дипломатию с целью содействия решению как глобальных, так и региональных проблем. Конструктивными площадками для достижения взаимопонимания и согласованных действий наряду с Советом Безопасности ООН служат «Большая двадцатка», БРИКС, Восточноазиатский саммит, ШОС и другие многосторонние объединения.

Задачи, на которых фокусируется деятельность российской дипломатии, органически сопряжены с политическими приоритетами Российской Федерации, которые прошли глубинную проработку прежде всего в МИД России как органе исполнительной власти, разрабатывающем общую стратегию внешней политики. Деятельность в политico-дипломатической сфере сориентирована на **создание стабильной, устойчивой системы международных отношений, опирающейся на международное право**. Россия убеждена, что именно ООН как универсальная международная организация должна оставаться центром регулирования международных отношений и координации мировой политики. Для обеспечения такой роли ООН необходимо прежде всего настаивать на непоколебимости ключевых положений Устава ООН и упрочению ее потенциала с целью полновесного адаптирования к новым реалиям при сохранении ее межгосударственного характера. Особое внимание должно уделяться повышению эффективности Совета Безопасности ООН, несущего главную ответственность за поддержание международного мира и безопасности, приданье этому органу в процессе рационального реформирования большей представительности при обеспеченииной оперативности в практической деятельности. При этом статус пяти постоянных членов Совета Безопасности должен быть сохранен.

Используя политico-дипломатические средства, российская сторона последовательно выступает за верховенство права в международных отношениях, призванное обеспечить мирное и плодотворное сотрудничество государств при «соблюдении баланса их зачастую несовпадающих интересов». В Концепции внешней политики Российской Федерации декларируется намерение России поддерживать коллективные усилия по упрочению правовых основ в международных отношениях и вместе с тем противодействовать попыткам отдельных стран и даже групп государств подвергать ревизии общепризнанные нормы и принципы международного права, зафиксированные в таких документах, как Устав ООН, Декларация о принципах международного права 1970 г., Хельсинский заключительный акт по безопасности и сотрудничеству в Европе. Решения о введении санкций должны приниматься только Советом Безопасности.

Выступая за укрепление международной безопасности, российская дипломатия нацелена на **принятие мер по снижению фактора силы при одновременном укреплении стратегической и региональной стабильности**, неукоснительное соблюдение обязательств по международным договорам в области контроля над вооружениями, приоритетную значимость выполнения Договора с США о мерах по дальнейшему сокращению и ограничению стратегических наступательных вооружений. Возрастающая значимость придается поддержанию мирного статуса космического пространства, в связи с чем перед российской дипломатической службой поставлена задача добиваться предотвращения размещения оружия в космосе, заключив соответствующий международный договор, формирования режима транспарентности и доверия в космической деятельности, создания системы коллективного реагирования на равноправной основе на возможные ракетные вызовы.

Среди национальных и внешнеполитических приоритетов в решении глобальных проблем подчеркивается важность борьбы с международным терроризмом с приоритетом на превентивную составляющую противодействия на основе соответствующих антитеррористических конвенций.

Перед российской дипломатией стоит **задача мирными средствами добиваться урегулирования региональных конфликтов** на основе прежде всего коллективных действий международного сообщества. В основе такой позиции заложено системное положение, что современные конфликты не имеют силовых решений. Поэтому их урегулирование должно осуществляться путем вовлечения всех стран в диалог, а не через изоляцию какой-либо из них.

Среди региональных приоритетов в политico-дипломатической деятельности особую значимость имеют **отношения со странами СНГ**, с которыми Россию связывают не только историческая общность, но и значительный потенциал многогранной интеграции и взаимодействия. С каждым государством — участником СНГ Россия строит отношения на основе равноправия, взаимной выгоды, учета интересов друг друга. При этом дипломатическая служба ориентирована на то, чтобы уделять должное внимание поддержке соотечественников, проживающих в этих странах, защите их прав и свобод. В сфере обеспечения взаимной безопасности российская сторона намерена наращивать в рамках содружества взаимодействие с целью противодействия общим вызовам и угрозам. В таком контексте принципиально важным элементом современной системы безопасности на постсоветском про-

ГЛАВА 10

странстве рассматривается Организация Договора о коллективной безопасности (ОДКБ).

На евро-атлантическом направлении российская внешняя политика согласно концепции придерживается курса на достижение единства региона без разделительных линий, обеспечение подлинного партнерского взаимодействия России, Европейского союза и США. Российская сторона выступает в пользу заключения с ЕС нового базового соглашения о стратегическом партнерстве на принципах равноправия и взаимной выгоды. Она настроена на поддержание интенсивного субстантивного политического диалога с Европейским союзом по актуальным внешнеполитическим вопросам, дальнейшее взаимодействие по международной проблематике, на создание соответствующих механизмов сотрудничества в сфере внешней политики и безопасности, с тем чтобы «придать работе характер совместного принятия решений с их последующей совместной реализацией».

Что касается **отношений с НАТО**, то Россия намерена их выстраивать с учетом степени готовности альянса к «равноправному партнерству, неукоснительному соблюдению принципов и норм международного права, реальным шагам по продвижению к общему пространству мира, безопасности и стабильности в Евро-Атлантическом регионе на принципах взаимного доверия, транспарентности и предсказуемости, выполнению всеми его членами взятого на себя в рамках Совета Россия—НАТО обязательства по необеспечению своей безопасности за счет безопасности других, а также обязательств по военной сдержанности». При этом Россия сохраняет отрицательное отношение к расширению НАТО и приближению его инфраструктуры к российским границам, считая такие действия нарушением принципа равной безопасности.

С США Российская Федерация выстраивает отношения с учетом особой ответственности обоих государств за глобальную стратегическую стабильность и состояние международной безопасности в целом, выступает за «совместную выработку культуры управления разногласиями на основе pragmatизма и соблюдения баланса интересов». Что касается создаваемой Вашингтоном глобальной системы противоракетной обороны, то Москва намерена добиваться политico-дипломатическими средствами предоставления правовых гарантий ее ненаправленности против сил ядерного сдерживания РФ.

Для российской внешней политики и дипломатии возрастающее значение приобретает **укрепление позиций в Азиатско-Тихоокеанском регионе**, куда постепенно смещается центр тяжести мировой экономики-

ки и политики. Механизм восточноазиатских саммитов рассматривается российской стороной в качестве принципиально важного форума для стратегического диалога по актуальной проблематике региона. При этом имеется в виду наращивать всеобъемлющее равноправное доверительное партнерство и стратегическое взаимодействие с Китаем и проводить принципиальную линию на углубление привилегированного стратегического партнерства и укрепление многогранных взаимовыгодных связей с Индией.

Задействуя потенциал политico-дипломатических средств, российская сторона намерена способствовать стабилизации обстановки в **регионе Ближнего Востока и Северной Африки**, достижению там гражданского мира и согласия при соблюдении принципов уважения суверенитета и территориальной целостности государств и невмешательства в их внутренние дела.

Внешнеполитическое ведомство разрабатывает и представляет президенту и Правительству РФ предложения по формированию российской позиции по всему спектру актуальной международной проблематики, конкретным аспектам развития отношений с иностранными государствами с учетом соображений, поступающих на этот счет из российских посольств и представительств.

Работники Министерства иностранных дел принимают деятельное участие в подготовке договоров, соглашений, протоколов, других документов, которые регулируют международные отношения, наполняют их практическим содержанием. На МИД непосредственно возлагается задача по реализации внешнеполитического курса, которая практически исполняется по каналам центрального аппарата, посольств и представительств международных организаций.

Практическая дипломатия в политической плоскости весьма многообразна. При этом основная тяжесть ее исполнения ложится на руководящий состав системы МИД.

Политическая тематика крупным планом проходит на переговорах, встречах и в беседах, которые **министр иностранных дел Российской Федерации** ведет с главами государств и их внешнеполитических ведомств. Можно с уверенностью утверждать, что ни одна сколь-нибудь важная проблема не остается за пределами его внимания. Политическая проблематика полновесно звучит в заявлениях и интервью министра. Она является базовой в его выступлениях на сессиях Генеральной Ассамблеи ООН и заседаниях Совета Безопасности. Вообще, отечественная дипломатия активно использует ооновскую трибуну для отстаивания политических интересов, продвижения масштабных проектов, идей

ГЛАВА 10

и предложений. Политические аспекты двустороннего сотрудничества являются постоянной повесткой встреч с иностранными коллегами и послами, аккредитованными в России.

В системе дипломатической службы последних десятилетий широкое распространение получили **межмидовские консультации**, в ходе которых проводится углубленный обмен мнениями по взаимно интересующим вопросам. Стороны бывают представлены на них, как правило, на уровне заместителей министра или директоров департаментов. Итоги обсуждения могут резюмироваться в специальном коммюнике.

В центре **практической деятельности Чрезвычайного и Полномочного Посла** находится обеспечение дипломатическими средствами внешнеполитического курса Российской Федерации. Уже во время первых контактов с руководством страны аккредитации, когда он вручает копии верительных грамот министру иностранных дел и собственно верительные грамоты — главе государства, затрагивается в общем плане политическая тематика, если протокольными нормами помимо собственно церемониала предусмотрена беседа.

В дальнейшем посол выстраивает таким образом свою деятельность и деловые контакты, чтобы наиболее эффективно продвигать российское видение и подходы к актуальным международным проблемам, новым вызовам и угрозам, отстаивать интересы РФ в международных отношениях. Для этого он налаживает связи с наиболее влиятельными должностными лицами истеблишмента страны пребывания — министром иностранных дел, с которым ему прежде всего приходится иметь дело, вице-президентом, советником по национальной безопасности, помощниками президента, заместителями министра иностранных дел, директорами департаментов внешнеполитических ведомств и др. Эффективность этих контактов во многом зависит от профессиональных и личностных качеств посла. В отдельных случаях отношения приобретают неформальный характер, что повышает их деловую продуктивность. Крайне полезны бывают связи с видными политическими и общественными деятелями, воздействующими на формирование подходов своей страны по международной тематике.

Среди важнейших обязанностей посла — выполнение поручений президента Российской Федерации. Однако такие миссии случаются не часто. Зато указания из МИД, непосредственно реализующего внешнеполитический курс, поступают регулярно. О результатах проделанной работы в связи с поступившим поручением или указанием посол оперативно докладывает по каналам шифросвязи.

В свою очередь, посольство, внимательно отслеживая внешнюю и внутреннюю политику страны пребывания, практически ежедневно снабжает Центр наиболее актуальной политической информацией, сопровождая ее соответствующими выводами, оценками и предложениями.

Можно без преувеличения утверждать, что все основные направления деятельности МИД России в той или иной мере имеют политическое слагаемое. Например, работа по защите прав и интересов российских граждан за рубежом — это отнюдь не только консульский, но и политический вопрос; контроль за выполнением различного рода договоров и соглашений — важный аспект двусторонних отношений, имеющий и политический аспект даже в том случае, если данное соглашение носит сугубо экономический характер; обеспечение распространения официальной информации по вопросам внешнеполитического курса и внутренней политики России — отнюдь не сугубо информационно-разъяснительная задача, поскольку в своей основе имеет политические намерения.

Ключевые понятия

Политико-дипломатическая работа, концепция внешней политики РФ, национальные и внешнеполитические приоритеты.

Контрольные вопросы

1. В чем заключается политико-дипломатическая работа внешнеполитического ведомства?
2. В чем значимость Концепции внешней политики Российской Федерации для практической деятельности дипломатической службы?
3. Какие задачи стоят перед отечественной дипломатией в политической сфере?
4. В чем состоят глобальные и региональные приоритеты российской внешней политики и дипломатии?



ИНФОРМАЦИОННО-АНАЛИТИЧЕСКИЕ ФУНКЦИИ ДИПЛОМАТИЧЕСКОЙ СЛУЖБЫ

Основные задачи дипломатической службы в сфере информации состоят в составлении картины происходящего в мире и создания за рубежом позитивного образа своей страны.

Информация служит отправным пунктом формирования внешней политики государств. От качества информации во многом зависят достоинства или слабые стороны этой политики. Руководители России, как и руководители других государств, заостряют внимание своих дипломатических служб, их загранучреждений на важности сбора информации и информационно-аналитической работе как одной из центральных задач их деятельности.

Другой аспект информационной работы дипломатической службы состоит в разъяснении политики России и распространении материалов о жизни нашей страны. Речь идет о важной части общегосударственных усилий по формированию в иностранных государствах и международном общественном мнении позитивного имиджа нашей страны. Состязание на информационном поле стало в наше время одним из важных средств борьбы за место и роль страны в мировой политике.

Информационно-аналитическая работа. Эта работа включает две взаимосвязанные функции — а именно: сбор информации и ее анализ.

Сбор информации. Международно-правовая основа деятельности дипломатического представительства по сбору информации определена в Венской конвенции о дипломатических сношениях 1961 г., где сказано, что эта функция состоит, в частности, «в выяснении всеми законными средствами условий и событий в государстве пребывания и сообщении о них правительству аккредитующего государства», т.е. своего государства.

В соответствии с этой конвенцией задачи загранучреждений Российской Федерации в информационно-аналитической деятельности изложены в нормативных документах: Положение о Посольстве Российской Федерации (1996), Положение о Чрезвычайном и Полномочном Посольстве Российской Федерации в иностранном государстве (1999), Положение о Постоянном представительстве Российской Федерации при международной организации (1999).

Что касается посольства, то в его основные задачи входят: сбор информации о государстве пребывания, анализ отношений Российской Федерации с государством пребывания, его внешней и внутренней политики, положения в системе международных отношений, а также изучение деятельности других государств, международных организаций и союзов в регионе, где расположено государство пребывания.

В Положении о Посольстве Российской Федерации конкретизируется цель этой деятельности. Она состоит в «информировании в установленном порядке Президента Российской Федерации, Правительства РФ, МИД России, других федеральных органов исполнительной власти по вопросам внешней и внутренней политики государства пребывания...». Таким образом, указываются адресаты, которым должна направляться информация.

В Положении указывается, что в обязанности посольства входит «внесение в установленном порядке предложений по развитию отношений Российской Федерации со страной пребывания, обеспечению интересов РФ в соответствующем регионе и в мире в целом».

Таким образом, сбор и направление в центр информации увязывается с внесением руководству страны предложений о действиях нашей дипломатии. Это принципиально важный момент. Посольство не просто поставщик информации, как, скажем, телеграфное агентство, и даже не центр по обобщению и анализу этой информации. Как бы ни были эти функции важны сами по себе, они для деятельности посольства недостаточны. Посольство — государственный орган внешних сношений, выдвинутый за рубеж, предназначение которого состоит в том, чтобы представлять на основании обобщения и выводов из информации предложения о действиях нашего государства, активно участвовать в разработке и осуществлении внешнеполитического курса России.

Какого рода предложений ждет центр от посольства? Разумеется, «предложений по развитию отношений Российской Федерации с государством пребывания».

Но в Положении вопрос ставится шире: в центре от посольства ждут также предложений по «обеспечению интересов Российской Федерации в соответствующем регионе» и, более того, «в мире в целом».

ГЛАВА 11

Основными задачами в информационно-аналитической работе Представительства Российской Федерации при международной организации являются:

- выяснение и анализ деятельности международной организации, состояния и основных тенденций развития сотрудничества в рамках международной организации государств — членов международной организации и наблюдателей при ней;
- информирование президента РФ, Правительства РФ, МИД России, других федеральных органов исполнительной власти по вопросам деятельности международной организации, внесение предложений по обеспечению участия Российской Федерации в ее деятельности.

Когда речь идет о такой универсальной международной организации, как Организация Объединенных Наций, то имеется в виду фактически вся мировая политика.

В посольстве или представительстве **информационно-аналитической работой** занимаются в той или иной мере все оперативно-дипломатические сотрудники, однако для некоторых его подразделений, скажем службы печати, это основная деятельность.

Ответственность за эту работу несет лично руководитель загранучреждения — посол или постоянный представитель. Именно он, за своей подписью, направляет в центр важные информационно-аналитические документы загранучреждения.

Все информационно-аналитические материалы направляются загранучреждениями в Министерство иностранных дел, откуда наиболее важная информация, сопровождаемая в случае необходимости соответствующими комментариями или предложениями, поступает президенту.

К президенту стекается информация и из других министерств и ведомств, занимающихся информационно-аналитической деятельностью. Это дает ему возможность принимать решения на основе всесторонней оценки ситуации.

Основные требования, предъявляемые к внешнеполитической информации. Внешнеполитическая информация призвана формировать у руководства государства объективную картину происходящего в мире и помогать ему принимать правильные решения. Какой же должна быть информация, чтобы отвечать этим задачам?

Разработан ряд критериев, своего рода лекал, предназначенных для того, чтобы помочь в оценке информации тем, в чью задачу входит ин-

формационное обеспечение государства. Речь идет о таких качествах информации, как:

- актуальность;
- достоверность;
- полнота;
- новизна;
- прогностичность;
- конфиденциальность;
- своевременность.

Информация должна содержать выводы и предложения о действиях российской дипломатии.

Актуальность информации предполагает прежде всего ее значимость для интересов России. Все, что происходит в стране пребывания и в мире в целом, дипломату следует оценивать с этой точки зрения. В свете этого всегда актуально все, что касается обеспечения безопасности нашей страны, ее внешнеполитического курса, отношения к ее инициативам, оценки ее политики в целом, равно как и крупные международные события, затрагивающие Россию или положение в мире в целом. Актуальны и важные события в иностранных государствах, особенно когда они ведут к смене режима или политической власти, влияют на подход страны к отношениям с Россией и вообще к международным делам. Таким образом, актуальность — это понятие не календарное, а политическое.

Достоверность информации предполагает, с одной стороны, надежность сведений, которые составляют ее основу, что требует тщательной их перепроверки по различным источникам, с другой — объективный подход к оценке собранных сведений. Это значит, что аналитик должен быть свободен от предвзятых мнений или сложившихся стереотипов.

Профессия дипломата требует сочетания таких качеств, как строгая дисциплинированность и в то же время самостоятельность суждений и смелость в выдвижении предложений, даже идущих вразрез со сложившейся практикой, если этого требует складывающаяся ситуация. На первый взгляд эти качества могут показаться противоречивыми, однако творческое их применение составляет достоинство профессии.

Полнота информации предполагает, что информационно-аналитический документ должен давать ясное представление о проблеме, которой он посвящен. Полноту информации не следует путать с многословием. Тема должна раскрываться за счет включения в документ самого главного, без чего обойтись нельзя.

ГЛАВА 11

Информационный документ должен содержать примерно следующее:

- суть проблемы;
- ее состояние на текущий момент;
- возможное развитие событий;
- значение для России;
- выводы и предложения.

Информация должна быть составлена так, чтобы при ознакомлении с ней не возникало вопросов, откуда взят тот или иной факт или что за организация скрывается за замысловатым сокращением.

Новизна информации предполагает, что информационный материал должен касаться какого-то нового события или появления в представляющей интерес для России проблеме неожиданного существенного поворота, неизвестного центру. Это побудительный сигнал для направления информации в центр. Действовать в таких случаях следует инициативно, не дожидаясь запросов из центра.

Высший уровень информационно-аналитической работы — **прогноз** развития событий, один из важнейших ориентиров при выработке внешней политики и дипломатических акций. В шкале требований, предъявляемых к информационно-аналитической деятельности загранучреждения, предвидение событий, упреждающая информация, т.е. информация, правильно предсказывающая то, что еще не произошло, но произойдет неминуемо, стоит на самом высоком месте, а успехи в этой сфере становятся порой частью дипломатической летописи.

Под прогнозом надо понимать не только предсказание конкретных событий, но и выявление тенденций развития государства или его политики, равно как и международной политики.

Загранучреждениям приходится заниматься прогностической работой всякий раз, когда от них ждут предвидения результатов крупных событий в стране пребывания — президентских или парламентских выборов, референдумов и т.д. Правильное предсказание их исхода может быть большой удачей. В неясных ситуациях разумным поведением является направление объективной информации о развитии борьбы вокруг таких проблем.

Информационно-аналитические документы загранучреждения, особенно выводы и предложения, должны носить **конфиденциальный**, секретный характер. Переписка загранучреждения с центром защищается строгими оградительными мерами. Почта между загранучреждениями и центром доставляется дипкурьерами, телеграфные сообщения

шифруются, телефонные разговоры кодируются, ограждается и использование электронных сообщений. Иными словами, речь идет о закрытой информации, т.е. оберегаемой государством или отдельными политическими или экономическими структурами, предназначеннной для ограниченного круга лиц, в отличие от информации, распространяемой СМИ, или «информации для всех».

Что касается государственного аппарата, то к закрытой относится вся чувствительная информация, используемая в его работе. Ее ограничивают грифами различной степени строгости, например «Для служебного пользования», «Секретно», «Совершенно секретно», «Особой важности». Работа с подобной информацией во всех государствах организована таким образом, чтобы она попадала к тем госслужащим, кому разрешен доступ к ней и кто связан вытекающими из закона или других нормативных актов обязательствами не разглашать эту информацию вне их служебной деятельности. За нарушение этих обязательств они несут ответственность.

Закрытую информацию охраняют от иностранных представителей.

Существуют и такие виды чувствительной информации, которые не носят ограничительных грифов, но тщательно оберегаются от распространения: о взаимоотношениях в правящих кругах страны, в том числе личностных отношениях между наиболее видными государственными и политическими деятелями; о взаимосвязях политических партий и группировок, с одной стороны, и экономическими структурами — с другой, о финансировании избирательных кампаний, о связях госаппарата с финансовыми и промышленными кругами, о состоянии здоровья высших руководителей государств и т.п. Вместе с тем сведения такого рода имеют немалое значение для понимания глубинных процессов, происходящих в стране и ее политике. В эпоху глобализации, растущей роли транснациональных компаний, укрупнения банковского капитала такая информация может иметь значение и для того, чтобы лучше понимать суть тех или иных важных явлений международной жизни в целом.

Выявление такой информации, как правило, длительный и кропотливый процесс. Его основой является хорошее знание страны, внимательное наблюдение за развитием обстановки во время крупных политических событий, в первую очередь за избирательными кампаниями — президентскими и парламентскими, когда борьба между соперничающими группировками достигает порой такого накала, что на поверхность политической жизни выплескивается многое из того, что в спокойные периоды тщательно скрывается. Длительное накопле-

ГЛАВА 11

ние фактов, их обобщение и анализ при высоком профессиональном уровне сотрудников загранучреждения — вот некоторые важнейшие составляющие, которые могут способствовать правильным выводам в отношении этой чувствительной сферы общественно-политической жизни государства.

Информация должна быть **своевременной**, т.е. она должна вовремя с точки зрения деловой целесообразности попадать в центр, на столы тех, кому она предназначена. Опоздание с информацией может обернуться серьезным издержками для государства и его политики, особенно в кризисных ситуациях.

Источники информации. Важно уметь выделять основные категории источников информации, определять их значение для информационно-аналитической работы и владеть методами использования каждого из них, т.е. необходимо знать, что, где и как следует искать и можно найти.

Источник информации — это носитель фактов, сведений, оценок событий, суждений об их развитии — всего того, что составляет исходный материал для информационно-аналитической работы.

Работа с информационным массивом требует высокого профессионализма и системного подхода.

Информационное пространство — арена интенсивной борьбы за продвижение интересов государств и различных политических и общественных сил, за общественное мнение отдельных стран и всего международного сообщества. С учетом этого важно уметь вычленять в информационных потоках такие их специфические составляющие, как направленная информация или распространение сведений, предназначенных для того, чтобы подталкивать общественное мнение государства или международного сообщества к такому восприятию или толкованию событий, которые выгодны авторам подобной информации. Речь идет об одном из приемов манипуляции общественным мнением. В крайних своих формах это может превращаться в блеф.

Блеф — это внушение тому, от кого хотят добиться уступок, преувеличенного представления о своих возможностях или намерениях, как правило, угрожающего характера.

Дезинформация, или распространение ложных сведений с целью введения в заблуждение, — антипод информации.

Пропаганда, или обработка общественного мнения с определенными целями. Зачастую пропагандистские кампании предшествуют масштабным международным акциям. В связи с этим оправданно мнение,

что пропаганда идет впереди внешней политики. Примером крупных пропагандистских мероприятий были кампании перед бомбардировкой Югославии силами НАТО или интервенцией США в Ираке.

Важно не только уметь распознавать виды информационных потоков, но и анализировать их для целей информационно-аналитической работы. Так, суметь отделить достоверную информацию от информации направленной, от дезинформации или пропаганды — значит не только предохранить себя, посольство, а быть может, и страну от ошибок и просчетов. Это значит продвинуться в распознавании истинных замыслов авторов соответствующих кампаний, спрогнозировать развитие событий и помочь правильно выстроить свою политику.

Информационное поле, таящее источники информации, обширно и находится в постоянном развитии.

Особую ценность представляет «живая», или дипломатическая, информация.

Под такой информацией понимаются сведения, получаемые в ходе контактов с ее носителями, т.е. с людьми, имеющими непосредственное отношение к формулированию и осуществлению внутренней и внешней политики, к подготовке и проведению дипломатических акций, или располагающих высокой компетентностью по тому или иному представляющему интерес вопросу. Получение «живой» информации требует мастерства в установлении и поддержании контактов, ведении беседы и оценке получаемых сведений. Эта информация, особенно когда она носит доверительный характер, представляет исключительную ценность. Речь идет о квинтэссенции дипломатической деятельности. Суть же ее, как правило, состоит в обмене сведениями и соображениями о политике и позициях своей страны и страны пребывания, выявлении в них сходных или совпадающих составляющих и формировании общих подходов. Договоренности об обмене информацией — путь политического сближения государств. Сотрудничество в сфере информации, начавшееся со взаимоинтересного обмена ею, перерастает в консультации, затем в согласование позиций и далее в согласованные или совместные действия вплоть до союзнических отношений. Очень ярко это просматривается в истории наших отношений с Францией, например во времена формирования Русско-французского союза — Сердечного согласия в начале XIX в., а затем и в последующем развитии отношений между двумя странами. Развернутые положения этой принципиальной договоренности составили сердцевину политического договора России с этой страной, заключенного в 1992 г. и действующего по сей день.

ГЛАВА 11

В информационном поле могут быть выделены следующие **категории информации**:

- официальная;
- исходящая от оппозиции;
- распространяемая электронными и другими СМИ;
- исходящая от дипкорпуса;
- исходящая от научно-исследовательских центров, центров изучения общественного мнения, политологов;
- полученная благодаря личному участию в событиях;
- мемуарная литература.

Официальная информация — непреложный компонент для формирования исходной платформы информационно-аналитической работы.

Знание конституции страны пребывания, законодательных и нормативных актов, относящихся к формированию и осуществлению ее политики, необходимо для понимания, где находится в стране центр принятия решений, как взаимодействуют различные звенья государственного механизма, и, таким образом, для оценки происходящего в стране, стоящих перед ней проблем и выстраивания отношений с ее представителями.

Не менее важно понимание интересов и места страны на мировой арене, знание ее международно-правового и политического статуса, участия в международных организациях, системы договорных и политических обязательств, связывающих ее с другими странами, прежде всего, разумеется, с Россией.

Официальная информация — базовый материал для оценки политики страны пребывания. Важен он, в частности, потому, что дипломатия — это прежде всего средство сношений между государствами по официальной линии, в силу чего требуется тщательный анализ официальных действий государства пребывания, в первую очередь под углом зрения интересов нашей страны с рассмотрением вопроса о нашей реакции на них всегда, когда это может представиться целесообразным.

Речь может идти о таких источниках, как:

- внешнеполитические программы, концепции внешней политики и безопасности, доктрины внешнеполитической и внешнеэкономической деятельности, установки для деятельности внешнеполитических служб, обращения руководителей государств к нации, материалы совещаний руководителей страны с послами и постоянными представителями при международных организациях;

- бюджет страны (размеры и динамика ассигнований на внешне-политическую, оборонную и пропагандистскую деятельность);
- отчеты внешнеполитических и военных ведомств перед представительными органами власти;
- заявления руководителей страны, внешнеполитических и оборонных ведомств, других официальных представителей;
- официальные документы по итогам внешнеполитических акций (договоры, соглашения, коммюнике, заявления на пресс-конференциях, пресс-релизы и т.д.).

Это не более чем индикативный перечень, и в разных странах набор источников, выражающих официальную точку зрения, естественно, варьируется.

В демократических странах трудно составить объективную картину происходящего без *информации от оппозиции*.

Интерес могут представлять следующие материалы:

- программные документы оппозиционных сил;
- содержание критики политики руководства страны;
- об отношении к России и ее политике;
- подход к текущим международным делам;
- прогноз внутриполитического развития страны;
- оценка находящихся у власти государственных деятелей и отношений между ними.

Важно иметь в виду, что сегодняшняя оппозиция завтра может стать правящей силой.

Информация, распространяемая электронными и другими СМИ:

- новостная лента, которая стала постоянным спутником дипломата. Она важна для формирования представления о развитии событий на родине и в мире, выявления превалирующих политических озабоченностей общественного мнения в области внутренней и внешней политики, отношения к России, ее политике, ее курсу в международных делах;
- политические комментарии. Материалы для политических и психологических портретов государственных и политических деятелей.

Информация, исходящая от дипкорпуса, позволяет предметнее представить, как строятся отношения страны пребывания с той или иной страной. Помимо этого, дипломатический корпус, являясь в стране

ГЛАВА 11

пребывания как бы слепком всего мира, несет полезную информацию о подходе различных стран к крупным международным проблемам.

Наибольшую ценность при работе с дипломатическим корпусом могут представлять получение информационных материалов посольства; оценка политики соответствующей страны по отношению к стране пребывания; уточнение итогов крупных двусторонних мероприятий соответствующей страны со страной пребывания; оценка взглядов соответствующего посольства на развитие внутренней и внешней политики страны пребывания.

Информация от научно-исследовательских центров. Помимо факологического материала (так называемой первичной информации) этот информационный пласт несет комментарии и обобщения происходящего, так называемую вторичную информацию, помогающую пониманию происходящего. В частности, речь идет об оценках:

- состояния и перспектив развития страны, альтернативных программ;
- состояния и прогноза развития международной обстановки;
- настроений общественного мнения рейтингов государственных и политических деятелей;
- положения в России, перспектив ее развития, ее внешней и внутренней политики, развития отношений с Россией, истории отношений страны пребывания с нашей страной, а также подачи образа нашей страны, в том числе в школьном и университетском преподавании.

При работе с такими центрами особенно результативным бывает участие работников диппредставительств в их дискуссионных мероприятиях, организация их сотрудничества с аналогичными российскими учреждениями.

Личное участие в событиях. Примером могут быть майско-июньские события 1968 г. во Франции. Тогда произошел социально-политический взрыв такой силы, что возникал вопрос, не сметет ли он режим Пятой республики, созданный после возвращения де Голля к власти в 1958 г. Началось все с неожиданно вспыхнувшего протеста студентов в университете пригорода Парижа Нантерра. Оттуда волнения перекинулись в Сорbonну. Произошли столкновения студентов и полиции. Требования протестующих поначалу касались университетских свобод, реформы университетского образования.

События оказались полной неожиданностью для французского правительства. Они нарастали стремительно. Кризис быстро приобрел остро политический характер.

Вместе с тем в потоке заполнившей телэкраны, радиоволны и газетные полосы информации было трудно вычленить то, что помогло бы понять природу происходящего, а тем более спрогнозировать дальнейшее развитие событий. Для того чтобы правильно ориентироваться в Москве, посольству в значительной мере приходилось опираться на непосредственные наблюдения за происходящим.

Мемуарная литература позволяет получить сведения непосредственно от участника тех или иных событий, сопоставить его личные оценки с официальными.

Например, В. Н. Ламсдорф, в 1900–1906 гг. министр иностранных дел России, в 1886–1896 гг. был первым советником министра иностранных дел. На этой должности он располагал всеми секретными внешнеполитическими архивами Российской империи и на некоторое время оказался человеком, наиболее посвященным в тайны российской дипломатии. Вместе с тем время было насыщено событиями огромного значения: шло формирование франко-русского союза, а вместе с этим определялась расстановка сил на международной арене в преддверии Первой мировой войны.

Вот что писал в связи с этим В. Н. Ламсдорф:

«Странным является мое положение в данный момент — мои секретные архивы содержат все тонкости политики последнего царствования. Ни молодой государь, ни почтеннейший Шишкин, назначенный временно управляющим Министерством иностранных дел, не имеют ни малейшего представления о документах, доверенных в последние годы исключительно и совершенно бесконтрольно мне. Я работал в глубокой тени возле моего бедного старого начальника, меня никто не знает, и вот теперь, когда исчезли как он сам, так и государь, которому он столь замечательно помогал править, я оказываюсь в положении единственного обладателя государственных тайн, являющихся основой наших отношений с другими державами».

И все годы, о которых идет речь, В. Н. Ламсдорф вел подробнейший дневник. Он хорошо понимал цену этой работы. «Мое положение дает мне возможность записывать факты, вскрывать подспудные стороны исторической игры в карты; это может оказаться полезным в будущем. Сколько исследований пришлось бы тогда делать в секретных и недоступных архивах, чтобы выяснить даже частицу того, что мне легко сделать сегодня путем фотографирования, если можно так выразиться, своего рабочего дня».

Дневник В. Н. Ламсдорфа опубликован. Это ценнейший документ эпохи.

ГЛАВА 11

В настоящее время мемуарная литература имеет тенденцию все теснее смыкаться с текущей политической и государственной жизнью. Мемуары помогают лучше понять основные причины формирования и осуществления внутренней и внешней политики, отношений между участниками этих процессов, вскрывают скрытые мотивы того, с какими целями предпринимались те или иные действия. Причем делается это зачастую с большей глубиной и откровенностью, чем те пояснения и аргументация, которые употребляются в то время, когда эти действия предпринимаются. Интересны бывают и уточнения иностранных авторов отношения к процессам, происходящим в нашей стране, взглядов на нашу страну в долгосрочной перспективе. Иными словами, мемуары наполняют историю жизнью.

Наконец, мемуары — это зачастую продолжение дипломатической и политической борьбы за место и роль государства в истории. Пример — широкая международная дискуссия насчет истоков и причин Второй мировой войны.

Анализ информации. Что такое анализ? Применительно к дипломатической деятельности анализ — это исследование.

Цель анализа, или исследования, состоит в том, чтобы ответить на вопрос о сущности, природе предметов или явлений, об их взаимосвязи, о путях их развития. Анализ предполагает расчленение предмета или явления на составные части, что позволяет глубже изучить их свойства, сопоставить полученные данные, чтобы затем обобщить их, синтезировать в виде выводов, прогноза развития событий, подготовки основы для принятия решения.

Таким образом, речь идет о вскрытии сути явлений и событий, о переходе от фотографического восприятия и их описания к сопоставлению собранных о них сведений, чтобы ответить на вопрос, почему произошло то или иное событие в общественно-политической или дипломатической жизни, как оно соотносится с другими событиями или явлениями, на что направлено, какими могут быть последствия.

Если поиск фактов предполагает ответ на вопрос «что?», то анализ представляет собой поиск ответов на дополнительные вопросы «почему?», «с какой целью?», «что дальше?», а также вывода «как отнестись?» и, наконец, «что делать?».

Если говорить кратко, анализ — это путь к пониманию и действию. К пониманию сути явлений, того, что происходит или должно произойти, и как следует вести себя.

Из наиболее распространенных методов анализа — исчисления, моделирования и логико-интуитивного — наиболее эффективен в дипломатической работе последний.

При применении логико-интуитивного метода картина изучаемого явления или события формируется за счет изучения фактического материала, позволяющего проследить развитие события или явления со времени возникновения (как бы по вертикали — исторический анализ) в сопоставлении со всеми побочными факторами, влияющими на их развитие вплоть до данного момента (как бы по горизонтали — системный анализ). Интерпретация полученных таким образом результатов строится с использованием и логики, и интуиции — всех возможностей интеллекта. Особое значение приобретает выявление новых тенденций, позволяющих прогнозировать развитие событий или явлений в будущем.

Люди, достигающие успеха на этом пути, составляют интеллектуальную элиту любой страны, движущую силу прогресса.

Примечательно в этой связи высказывание президента США Джона Кеннеди:

«У меня есть тысячи специалистов, которые могут построить пирамиду, и нет ни одного, кто мог бы сказать, стоит ее строить или этого не надо делать».

Характерен пример из его деятельности. Когда обсуждалось, следует ли совершать полет на Луну, он поставил этот вопрос перед комиссией из самых высоких авторитетов США. Комиссия не рекомендовала это делать. Джон Кеннеди решил иначе. Кто прав?

Какова в этом процессе роль интуиции, какое определение можно было бы дать этому качеству интеллекта и насколько она может быть полезна в дипломатической работе? Обратимся к рассуждениям весьма искушенного в дипломатическом искусстве А. А. Громыко.

«На любой встрече, — пишет он в воспоминаниях, — многосторонней или двусторонней, играет свою роль и такой старый, незримо присутствующий “советник”, как политическая интуиция. А ее нельзя облечь ни в какие строгие формулы. Профессиональная подготовка и опыт — друзья интуиции.

В известном смысле это качество является таинственным, подобным тому, которое присутствует в работе, скажем, художника или человека, занимающегося любой другой творческой деятельностью. Казалось бы, люди одной творческой профессии делают в определенном смысле одно и то же: рисуют, ваяют, пишут, а результаты у них получаются разные. У одного — заслуживающие восхищения, у другого — “не ахти”. А то и скверные».

В Словаре русского языка насчет интуиции сказано: «Безотчетное, стихийное, непосредственное чувство, основанное на предшествующем опыте и подсказывающее правильное понимание».

ГЛАВА 11

Это определение перекликается со многими другими, но при несомненных его достоинствах в нем, как представляется, придается чрезмерное значение предшествующему опыту, в то время как для раскрытия возможностей, заложенных в интуиции, важны такие качества интеллекта, как живость ума, раскрепощенность сознания, нацеленность на поиск нового.

Казалось бы, остается рассказать, как интуицию как оружие дипломата можно будет пускать, как говорится, на поток. Но интуиция — качество персональное. Ее не закажешь и не вычислишь, как действие или ситуацию, на основе логического мышления из сопоставления, скажем, путем экстраполяции суммы ставших известными фактов.

Безнадежна ли в связи с этим погоня за интуицией как подспорьем для решения возникших проблем? Думается, что это был бы слишком пессимистический вывод. Из суммы наблюдений людей, испытавших на собственном опыте наличия интуиции (в мемуарной литературе их немало, накапливаются они и в индивидуальном опыте), можно достаточно ясно представлять условия, при которых можно рассчитывать на ее проявление. Это и глубокое, можно сказать, въедливое проникновение в рассматриваемую проблему, и пытливый, свободный от зашоренности мышления поиск путей ее решения, и, наконец, максимальная концентрация, заостренность умственной работы на необходимости найти решение.

В силу этого использование понятия «интуиция» в названии рассматриваемого нами метода аналитической деятельности (логико-интуитивный метод) представляется оправданным, поскольку сочетание логического мышления и интуиции позволяет проявить творческие возможности интеллекта.

Иногда «что», т.е. факт, явление, событие столь значительны, что достоверная информация об этом может иметь решающее значение, носить характер открытия, ориентира для действия.

В других случаях — и это значительно чаще — открытие, ориентир для принятия решения и действия возникают в результате анализа — исследования суммы фактов и соответствующих выводов. Это и составляет информационно-аналитическую деятельность.

Таким образом, информационное обеспечение дипломатических акций и в целом внешней политики — это обширное поле деятельности, на котором возможны удачи уже на этапе сбора фактов. Однако такая работа может дать тем больший и надежный результат, чем более системный характер носят и сбор фактов, и их анализ в дипломатическом представительстве, во всей дипломатической службе, в государ-

ственном аппарате с постоянной устремленностью к созданию реалистической картины происходящего, выработке компетентного прогноза развития ситуации и соответствующими выводами. На таких принципах и строится эта работа в дипломатической службе России.

Об основных информационно-аналитических материалах, направляемых загранучреждениями. Подготовке загранучреждениями отчетных и информационно-аналитических материалов, направляемых диппочтой, и работе с ними подразделений центрального аппарата МИД России посвящено специальное Положение, утвержденное министром иностранных дел 21 июля 2003 г.

Информационно-аналитическая работа загранучреждений строится на основе полугодовых планов, которые готовятся с учетом поручений центра и упомянутого Положения. Планы направляются загранучреждениями в курирующие подразделения и могут в дальнейшем корректироваться в случае необходимости.

Основным обязательным отчетным документом посольств РФ (постоянных представительств РФ при международных организациях) является **годовой политический отчет**. Этот документ, как правило, включает краткое введение, в котором выделяются наиболее важные особенности внешней и внутренней политики, социально-экономического развития государства пребывания, отношений России с этим государством за отчетный период, а также следующие разделы:

- социально-экономическое развитие государства (краткая характеристика основных тенденций и показателей);
- внутренняя политика (краткая характеристика основных процессов и тенденций);
- внешняя политика (сжатый анализ основных направлений и приоритетов);
- двусторонние отношения (основной раздел);
- работа посольства.

В политотчетах дается оценка «обратной связи» и взаимодействия загранучреждения с подразделениями министерства.

Политотчеты должны содержать обоснованные выводы и аргументированные предложения о политической линии России и наиболее важных мероприятиях в отношениях с государством пребывания (с соответствующей международной организацией), а также — в контексте отношений с данным государством — по региональным вопросам и крупным международным проблемам. Здесь представляются предложения по основным вопросам двусторонних торгово-экономических

ГЛАВА 11

отношений по государственной линии для возможного использования при подготовке бюджета РФ на следующий год.

Предельный объем политотчетов посольств в странах СНГ, а также в государствах, оказывающих значительное влияние на положение дел в мире или имеющих развитые отношения с Россией, представительств при международных организациях — до 30 страниц; политотчетов в других государствах — до 20. К этим документам могут прилагаться справочные материалы (политические, информационные и статистические).

В подготовке политотчета, как правило, участвует весь оперативно-дипломатический персонал, подписывает его руководитель загранучреждения. Срок представления — не позднее 1 февраля. Политотчеты направляются только в подразделения министерства, курирующие соответствующие загранучреждения.

О наиболее существенных событиях, процессах и тенденциях во внутренней и внешней политике государства пребывания, в его отношениях с Россией (в деятельности соответствующей международной организации) загранучреждения информируют центр в форме политических писем.

Политписьма, в частности, направляются в центр накануне или по итогам важных политических мероприятий двустороннего и многостороннего характера (визитов, встреч, конференций, переговоров и т.п.).

Эти документы содержат прогнозы в области внешней и внутренней политики государства пребывания (деятельности международной организации, обоснованные выводы и предложения по обеспечению интересов России и дальнейшему развитию двусторонних отношений) и направляются, как правило, 2–3 раза в год (при необходимости чаще) в курирующие подразделения и другие подразделения центрального аппарата МИД.

Политические письма о позиции государства пребывания по основным международным проблемам (к очередной сессии Генеральной Ассамблеи ООН) объемом не более 10 страниц, подписанные руководителем загранучреждения, должны представляться в обязательном порядке не позднее середины июня.

В соответствии с планами информационно-аналитической работы, а также во внеплановом порядке в центр направляются:

- *справки* (аналитические документы по актуальной проблематике с соответствующими выводами и предложениями). Объем, как правило, до 5 страниц;

- *информации* — документы фактологического характера по отдельным темам до 3 страниц;
- *характеристики* представителей политических, деловых, военных кругов, дипломатов, общественных деятелей страны пребывания;
- *хроники событий* в области двусторонних отношений с Россией, внутренней и внешней политики государства пребывания (ежемесячно).
- *записи бесед сотрудников*, если они легли в основу оперативной информации или проводились по поручению центра (с каждой диппочтой). Менее значимые контакты дипсотрудников фиксируются в виде обязательных ежемесячных отчетов о беседах, в которых кратко излагаются наиболее существенные высказывания собеседников;
- *справки* с подписью «Посольство Российской Федерации в (название страны пребывания)» (в течение года):
 - по схеме,
 - о сотрудничестве со страной пребывания в области культуры, искусства, науки, спорта, туризма, образования,
 - о положении соотечественников в стране пребывания (только для посольств в странах СНГ и Балтии, а также в государствах, где имеются крупные диаспоры соотечественников),
 - о состоянии и перспективах торгово-экономических отношений России со страной пребывания,
 - о развитии связей субъектов РФ со страной пребывания,
 - о положении русского языка в стране пребывания.

Работа подразделений центрального аппарата министерства с документами загранучреждений (обратная связь) весьма важна для придания информационно-аналитической деятельности системного характера, обеспечения оперативного творческого взаимодействия загранучреждений и центра. Она состоит, в частности, в подготовке заключений об информационно-аналитических материалах, получаемых из загранучреждений.

Заключения о годовых политических отчетах готовят соответствующие подразделения центрального аппарата и подписывают курирующие заместители министра. Они должны содержать анализ выводов и предложений загранучреждений, оценку их деятельности, конкретные задания и рекомендации по дальнейшей работе. Такие заключения

ГЛАВА 11

направляются в загранучреждения в течение 1 месяца со дня поступления политотчетов в центр.

Заключения о политических письмах готовят в зависимости от их тематики территориальное или функциональное подразделение центрального аппарата и направляют за подписью руководителя соответствующего подразделения в течение месяца со времени поступления политписьма.

Заключения о других аналитических и информационно-справочных материалах на основании записей и отчетов о беседах готовят курирующее подразделение, по мере необходимости, но не реже двух раз в год.

Курирующие подразделения ежеквартально направляют в загранучреждения сводки о ходе реализации внесенных ими предложений.

Наиболее широко используемым средством оперативной связи загранучреждений с центром является **шифрпереписка**.

Достоинствами этого вида связи является то, что он позволяет передавать сообщения быстро и при высокой степени секретности.

Шифрсвязь применяется для передачи информации важной, срочной и секретной.

Подписанные руководителями загранучреждений шифртелеграммы поступают непосредственно министру иностранных дел, который может направить наиболее важные из них руководству страны. С учетом этого подготовка шифртелеграмм в посольстве требует особенно ответственного подхода. Стекаясь со всего мира, шифртелеграммы составляют весьма значительную массу информации, поэтому крайне важно, чтобы она состояла из самых важных донесений, представляющих интерес для высшего руководства страны и изложенных в сжатой форме. Из этого вытекает требование, чтобы шифртелеграммы были как можно более компактными по объему и написаны в стиле, близком к телеграфному.

Центр использует шифрсвязь для передачи загранучреждениям указаний для их деятельности, ориентировки по наиболее важным вопросам внешней политики России и наиболее крупным событиям в отношениях со страной пребывания посольства, когда эти события происходят вне страны пребывания.

Шифртелеграммы об исполнении поручений центра должны, как правило, содержать:

- изложение отношения иностранного представителя, с которым исполняется поручение, к содержанию такого поручения с воспроизведением существенных его высказываний;

- краткое изложение собственных пояснений, если такие давались собеседнику в ответ на его вопросы;
- оценку позиции, занятой собеседником, а также в случае необходимости соображения о дальнейших действиях по продвижению вопроса, о котором идет речь в поручении.

Иными словами, такие шифртеграммы, как правило, не должны носить характер стенографического отчета, а быть аналитическими документами.

Другой распространенный вид шифртеграмм — отчеты о важных беседах, направляемые в центр, разумеется делового характера с изложением полученной информации или достигнутых договоренностей. Их также следует составлять в аналитическом ключе.

Шифртеграмма на политическую тему — краткий аналитический документ, посвященный, как правило, важному событию, представляющему интерес для нашей страны или развитию международной обстановки и содержащий проблему, требующую решения. Она должна опираться на надежную информацию, желательно доверительную, и не повторять материалы средств массовой информации. Такая шифртеграмма, как правило, включает следующие основные элементы:

- название темы, которой посвящается;
- сжатое изложение сути анализируемого события;
- существенно важные моменты в развитии обстановки;
- оценка их значимости под углом зрения интересов России;
- прогноз развития обстановки (может быть многовариантным);
- предложения о наших действиях.

У авторов шифртеграмм часто возникает желание завершать их фразой «Прошу указаний». Посольство, разумеется, может, более того, в некоторых обстоятельствах обязано запрашивать центр, как ему следует действовать в новой ситуации. Но это следует делать только в том случае, когда действительно исчерпаны все возможности для действия в рамках уже имеющихся установок или общей политической линии России в отношении страны пребывания или в международных делах. Более того, когда такая необходимость возникает, желательно высказывать центру простые и лаконичные предложения о возможных наших действиях.

Для совершенствования шифрпереписки важное значение имеет обратная связь — периодические оценки центром шифрпродукции загранучреждения.

ГЛАВА 11

Ключевые понятия

Информация, информационно-аналитическая деятельность, источники информации, категории информации, информационно-аналитические документы.

Контрольные вопросы

1. Как президент В. В. Путин определил задачи загранпредставительств в информационно-аналитической работе?
2. Каковы основные требования, предъявляемые к информационно-аналитическим документам?
3. Что такое политический портрет государственного или политического деятеля и каким должно быть содержание этого документа?
4. Каковы основные источники внешнеполитической информации?
5. Что такое аналитическая шифртелеграмма на политическую тему и каким должно быть содержание этого документа?
6. Что такое анализ системный и анализ исторический?
7. Что такое прогностическая информация и каким образом она готовится?
8. Раскройте понятие «общественно-политическая информация». Что такое дезинформация, направленная информация, пропаганда?
9. Что такое обратная связь в информационно-аналитической работе и как она организована?



ДИПЛОМАТИЧЕСКИЕ КОНТАКТЫ И БЕСЕДЫ

Для специалистов, чья профессия требует постоянного общения с людьми, но особенно для дипломатов, умение устанавливать и поддерживать деловые контакты является обязательным качеством. Дипломат, который хочет быть успешным в своей профессии, должен владеть необходимыми навыками общения, искусством располагать к себе людей, завязывать знакомства, умело и заботливо поддерживать их, вести содержательную беседу, убеждать собеседника логикой своих рассуждений и знаниями, заинтересовывать его и побуждать к продолжению контактов. Общение с людьми служит неоценимым источником получения информации, новых знаний и впечатлений.

Сведения, полученные в ходе беседы, могут не только облегчить решение стоящих перед дипломатом профессиональных задач, но и сэкономить массу времени, которое неизбежно пришлось бы потратить на штудирование документов, публикаций, прослушивание радио- и телевизионных передач. Более того, беседа позволяет проверить достоверность сведений, которые вы получаете из других источников, особенно из СМИ, где правда нередко соседствует с домыслами, догадками, предположениями, а то и с откровенной дезинформацией.

Разумеется, искусство общения не всем дано от природы. Большинству приходится им овладевать, кому повезло — в процессе учебы, другим — в ходе практической работы. Некоторым это искусство остается неведомым: одним — из-за неспособности преодолеть природные качества, препятствующие активному общению с людьми (робость, неуверенность в себе, болезненная стеснительность, резкость, грубость, нетерпимость и масса других отрицательных черт, которые делают невозможным содержательные и эффективные контакты с партнерами), другим — из-за нежелания «переделывать» себя, ломать свой характер, формировать себя как современного высококлассного специалиста, легко и свободно находящего правильный стиль общения и обретающего завидную репутацию надежного, знающего и интересного партнера.

ГЛАВА 12

Молчун едва ли может стать успешным дипломатом, если его молчаливость скрывает отсутствие глубоких знаний, неумение включиться в беседу, четко сформулировать свою мысль, предложить собеседнику интересную идею в качестве материала для размышления, а не отделяться банальными фразами. Однако если молчаливый человек не отягощен такими недостатками и к тому же обладает талантом аналитика, то молчаливость не помеха поддержанию эффективных контактов. Способности человека всегда проявятся, а его достоинства будут оценены партнерами.

Из сказанного следует вывод: надо учиться искусству установления и поддержания дипломатических контактов, развивать в себе необходимые для этого качества. Сосредоточимся на характере, свойствах и особенностях работы, связанной с поддержанием контактов и проведением бесед.

Значение контактов в дипломатической работе. **Дипломатические контакты** — одна из важнейших форм и инструментов поддержания дипломатических отношений, можно сказать, первооснова дипломатии. С дипломатических контактов, встреч специально уполномоченных государственным руководством лиц для решения возникших между государствами (или квазигосударствами) проблем начиналась дипломатия. С появлением постоянных посольств дипломатические контакты стали едва ли не основным содержанием дипломатической деятельности, ее важнейшим инструментом. Послам и их сотрудникам во все времена предписывалось устанавливать тесные контакты с авторитетными персонами в стране пребывания, и по их эффективности оценивалась работа дипломатических представителей. Теоретики и практики дипломатии характеризуют этот род деятельности и эту профессию как способность «общаться, вести переговоры и убеждать».

Общепризнано, что без дипломатических контактов нет дипломатии.

Венская конвенция 1961 г. называется **Конвенцией о дипломатических сношениях**, а в ее тексте (ст. 3) главная функция дипломатических представительств определяется как «ведение переговоров с правительством государства пребывания, выяснение всеми законными средствами условий и событий в государстве пребывания, защита интересов аккредитующего государства и его граждан». Понятно, что без постоянных контактов, встреч и обсуждений реализовать эту функцию невозможно.

В Положении о Посольстве Российской Федерации от 28 октября 1996 г. говорится, что одной из его основных задач и функций является

«поддержание контактов с органами государственной власти государства пребывания, внешнеполитическими и другими ведомствами, общественными объединениями, деловыми, научными и культурными кругами, средствами массовой информации, представителями дипломатического корпуса государства пребывания».

Один из видных отечественных дипломатов и ученых В. И. Попов пишет, что «контакты — антипод изоляционизму, они порождают интерес к вам и вашему государству в стране пребывания, способствуют появлению доверия к вашей стране и помогают вам высоко держать “марку” своего государства»¹.

Дипломатические контакты — не просто знакомства и периодические встречи друг с другом. Это отношения, основанные на взаимном доверии, позволяющие получать важную для своей страны информацию и решать существенные вопросы с пользой для своей страны. Такие контакты должны способствовать поддержанию благоприятных отношений между двумя странами, снимать напряженность, устранивать непонимание и предубежденность — одним словом, создавать предпосылки для решения имеющихся проблем дипломатическим путем, не доводя дело до конфликтов и столкновений.

Отечественная история знает немало случаев, когда доверительные контакты наших известных дипломатов позволяли разрешать крайне сложные ситуации и выводить отношения между странами из опасной зоны конфликтного противостояния. В качестве примера можно привести историю урегулирования Карибского кризиса. Во многом благодаря тому, что советский посол в Вашингтоне А. Ф. Добрынин имел прочные доверительные контакты с руководством США, в частности с братом президента и министром юстиции Робертом Кеннеди, удалось затормозить эскалацию конфликта, а затем перевести ее в русло взаимоприемлемого решения.

Весьма эффективными оказались личные контакты посла СССР в ФРГ В. М. Фалина с Эгоном Баром, одним из ближайших сотрудников канцлера Вилли Брандта, с другими деятелями правящей коалиции и, что немаловажно, с руководством оппозиционной ХДС/ХСС в трудный период разработки и особенно ратификации в ФРГ Московского

¹ Попов В. И. Современная дипломатия. М., 2003. С. 153.

ГЛАВА 12

договора от 12 августа 1970 г., а также выработки Четырехстороннего соглашения по Западному Берлину.

Наличие доверительных контактов вовсе не означает идеологическую общность или идентичность взглядов и оценок происходящих событий. Чаще всего взгляды и позиции существенно расходятся. И это неудивительно, потому что дипломаты выражают и защищают интересы своего государства, которые порой значительно различаются, и дипломатам нередко приходится вести острые и даже жесткие дискуссии друг с другом, представляя и защищая эти интересы и сформулированные на их основе позиции своих государств. Острота дипломатических баталий не перерастает в личную неприязнь и личные конфликты, если, конечно, дискуссии ведутся корректно в рамках общепринятых норм и традиций.

Твердое отстаивание интересов своей страны, если позиция дипломата хорошо аргументированна и убедительна, вызывает, как правило, уважительное отношение партнеров. Не случайно советский министр иностранных дел А. А. Громыко, занимавший свой пост более 27 лет, пользовался большим уважением среди своих зарубежных коллег и руководителей высшего ранга, которое он завоевал не мягкостью и уступчивостью, а убедительностью и корректностью своих выступлений, хотя они бывали и весьма жесткими в годы холодной войны. После ухода А. А. Громыко со своего поста мировая пресса была переполнена посвященными ему статьями, причем в основном весьма лестными для министра.

Решительное отстаивание национальных интересов страны характеризовало и Е. М. Примакова, сумевшего за сравнительно короткое время пребывания на посту министра иностранных дел и, тем более, на посту главы российского правительства вывести российскую внешнюю политику на достойные позиции, соответствующие ее рангу великой державы.

Высокое мастерство поддержания контактов на высшем уровне, иногда в весьма сложных, кризисных ситуациях, демонстрирует президент В. В. Путин. Настоящей школой дипломатического искусства могут служить чрезвычайно интенсивные и насыщенные контакты министра иностранных дел С. В. Лаврова, его публичные выступления.

Политики, наиболее последовательно представляющие интересы своей страны, обычно подвергаются острой публичной критике из-за рубежа, и в этом нет ничего удивительного. Психологическое давление — один из методов дипломатической борьбы. Однако характерно, что именно они пользуются на международной арене и в кругу своих иностранных партнеров наибольшим и искренним уважением.

Иное дело политики, позиционирующие себя как сторонники наднациональных интересов и неких субъективно понятых общечеловеческих ценностей, они легко поддаются нажиму и столь же легко сдают свои позиции. Публично в их адрес звучат похвалы и комплименты, однако реальная оценка их личности, выражаемая в неформальной обстановке или высказываемая после их ухода с политической сцены, совсем иная — от снисходительности до презрения.

В дипломатии, как в военном деле, уважают и ценят тех, кто все силы отдают защите национальных интересов страны, а не тех, кто сдается и капитулирует. Вспомните сцену из «Войны и мира», когда Наполеон, облезкая поле боя, увидел бездыханного Андрея Болконского со знаменем в руках и, думая, что он погиб, произнес: вот смерть, достойная настоящего солдата. А генерала Власова даже немецкие фашисты, хотя и использовали для борьбы с его родиной, презирали как солдата и человека.

Основные задачи дипломатических контактов. Одна из основных задач дипломатических бесед состоит в получении достоверной официальной информации по вопросам, имеющим существенное значение для отношений между двумя государствами и в доведении такой информации до сведения партнера. Двусторонние отношения, как и взаимодействие государств на международной арене, должны строиться на точном знании позиций, намерений, возможностей, стратегических и тактических задач и целей друг друга. Здесь нет места догадкам, предположениям, слухам. Сведения, не подтвержденные официально, не могут служить основой для выводов и решений, определяющих собственную позицию. Их следует в обязательном порядке проверять. Таким образом, проверка поступившей информации — еще одна функция дипломатических бесед.

А если речь идет о сведениях, полученных из доверительных неофициальных источников, которые раскрывают конфиденциальные планы и намерения другой стороны и могут существенно повлиять на определение собственной позиции? Ведь у каждого государства есть свои тайны. Проверить такие сведения путем официального запроса невозможно. Как быть в таком случае? Полагаться на эти сведения без проверки или игнорировать их?

Ни то ни другое. Необходима косвенная проверка, получение подтверждения или опровержения доверительной информации с помощью изучения различных информационных источников, непрямого опроса официальных и неофициальных лиц, с тем чтобы по косвенным

ГЛАВА 12

признакам установить истину. Такая работа требует, конечно, особого мастерства, определенной виртуозности в проведении бесед.

Следующей задачей дипломатических бесед является проведение переговоров и согласование двусторонних документов либо подготовка к таким переговорам, выявление областей совпадающих интересов и возможностей достижения соглашений или договоренностей.

С этой задачей тесно соприкасается и другая — беседы с целью преодоления разногласий или улаживания возникших конфликтов, достижение принципиальных договоренностей, служащих важным этапом на пути к их формализации в виде надлежащим образом оформленных договоров и соглашений.

Устные договоренности, хотя и важны, не способны служить прочной основой урегулирования сложных международных проблем. «Джентльменские соглашения» легко разрушаются, особенно когда на смену одних «джентльменов» приходят другие, не связанные обещаниями предшественников, либо когда меняются международные условия. Примером такой ситуации могут служить дававшиеся американскими и немецкими политиками М. С. Горбачеву обещания не продвигать НАТО на восток «ни на один дюйм». Эти обещания не получили необходимого уточнения и обсуждения и, что особенно важно, не были оформлены в договорной форме. Известно, что последовало позднее.

Образцом наглости и коварства могут служить публичные устные заверения президента Грузии Саакашвили не применять силу для решения своих проблем в отношениях с Абхазией и Южной Осетией, данные накануне нападения грузинских войск на Цхинвал.

Дипломатические контакты могут и должны служить формированию положительного имиджа своей страны. Все, что говорит и делает дипломат, откладывается в сознании местной общественности и может произвести либо положительное, либо негативное впечатление. Здесь чрезвычайно важны личные качества дипломата, поскольку по его облику, поведению, интеллекту судят о стране. Но дело не только в этом. Дипломат должен постоянно наблюдать за всеми процессами в стране пребывания, которые влияют на репутацию его страны и активно выступать, когда этой репутации наносится ущерб, будь то распространение негативной информации, ложные утверждения и обвинения или оскорбительные публикации в прессе.

Формат дипломатических бесед. Беседы могут проводиться либо по собственной инициативе, либо по поручению своего руководства, либо по приглашению принимающей стороны. В каждом случае формат

беседы должен быть точно оговорен. У партнера должна быть ясность, излагаются ли ему собственные мысли и соображения собеседника или он выполняет задание своего руководства и говорит от имени посла, министерства иностранных дел или даже правительства своей страны.

Бывают, причем нередко, беседы, которые используются для зондажа позиции другой стороны. Это также общепринятый формат. Но и здесь у собеседника должна быть ясность, идет ли речь о предварительном прояснении вопроса или уже излагается сложившаяся и утвержденная позиция другой стороны. Неясность в этом вопросе может привести к недоразумениям, если у одной из сторон сложится впечатление о позиции другой стороны как сложившейся и она будет с учетом этого выстраивать свою линию поведения. На самом же деле окажется, что ей излагались лишь «мысли вслух».

Правда, в отдельных случаях такая ситуация может провоцироваться сознательно, быть частью переговорной тактики одной из сторон, Дипломатическая практика многообразна, и в реальной жизни встречаются разные варианты действий. Главное, чтобы такие случаи не стали источником конфликта, а были прояснены и не сформировали у партнера впечатления о сознательном обмане и ненадежности переговорщика другой стороны.

Контакты и переговоры можно разделить на те, что проводятся для решения конкретной задачи (переговоры, получение или передача информации и т.д.) или в порядке поддержания знакомства, для общего обмена мнениями. Конечно, и в этом случае желательно предусмотреть повод для встречи, тему для беседы. Иногда используется предложение провести совместную рекогносцировку, или, как говорят, совместно «обозреть горизонты», т.е. обсудить состояние дел в основных вопросах повестки дня двусторонних отношений или международного сотрудничества.

Официальные беседы, как правило, проводятся в официальной же обстановке, в офисах министерств, ведомств, посольств и представительств. **Менее официальными являются беседы** за обедом или завтраком в ресторане или в рамках протокольного мероприятия одной из сторон. Такие беседы обычно не протоколируются, проводятся наедине, что создает атмосферу большей доверительности и откровенности.

Еще менее официальны беседы на культурных, спортивных мероприятиях, на приемах у третьей стороны. Это **незапланированные**, как бы случайные встречи. Однако и они дают возможность укрепить контакт, обговорить какие-либо общие проблемы, условиться об обстоятельной беседе.

ГЛАВА 12

Не следует, однако, заблуждаться и представлять себе встречи в неофициальной обстановке как малозначащие, недооценивать их возможности и последствия. Любая встреча официальных представителей государств — официальный акт, хотя уровень и формат встречи может быть разным.

Иногда неофициальная обстановка встречи используется для подготовки весьма важных договоренностей и «развязывания сложных узлов» международных противоречий, поскольку позволяет обсуждать различные варианты решений, отбрасывать одни варианты или возвращаться к ним повторно, не рискуя «потерять лицо» согласием на формулу, которая в дальнейшем может отпасть как неприемлемая.

Подобные контакты хорошо известны в международной практике. В частности, они сыграли большую роль при разработке уже упоминавшегося Московского договора. На заключительной стадии параллельно с официальными переговорами, которые вели в здании МИД СССР А. А. Громыко и министр иностранных дел ФРГ В. Шель, в одном из правительственный особняков на Ленинских горах проходили неформальные беседы В. М. Фалина со статс-секретарем МИД ФРГ Э. Барром, в ходе которых подрабатывались формулировки, выносившиеся затем на официальный уровень.

В историю международных контактов вошли так называемые «лесные прогулки» в Женеве руководителей советской и американской делегаций на переговорах об ограничении ракетно-ядерных вооружений Ю. А. Квицинского и П. Нитце, в ходе которых предпринималась попытка выработать взаимоприемлемую договоренность. Результата эти прогулки не дали. Но не по вине переговорщиков. В то время не созрели для договоренности правительства двух государств, да и общая международная обстановка не благоприятствовала соглашению.

Уровни дипломатических бесед и их подготовка. Следует различать уровни контактов и бесед, которые различаются как форматом, так и содержанием.

Первый, **начальный уровень** — контакты младшего дипломатического персонала для получения первичной информации и формирования общего представления о состоянии дел в каком-то вопросе или о позиции партнера. Используется этот уровень и для решения простейших вопросов, возникающих в дипломатической практике. Такие контакты поддерживаются исключительно с ведома и по поручению руководства. В ходе встреч молодые специалисты приобретают опыт дипломатического общения, нарабатывают необходимые навыки и приемы.

Следующий, **средний уровень** охватывает основную массу дипломатических контактов сотрудников среднего звена, вплоть до советников. Такие контакты используются для согласования вопросов средней степени сложности, получения более квалифицированной и доверительной информации, проверки версий и данных из других источников, в том числе на начальном уровне.

Высокий уровень контактов, к которому относятся контакты послов, министров и их заместителей, директоров департаментов, служат для поддержания доверительных контактов на уровне руководящих инстанций для согласования сложных и ответственных проблем двусторонних отношений и международного сотрудничества. В рамках таких контактов могут фиксироваться и межгосударственные договоренности в соответствии с полномочиями участников переговоров.

Высший уровень — это контакты на уровне глав государств и правительств, когда рассматриваются наиболее важные и сложные вопросы, затрагивающие жизненные интересы нации, касающиеся стратегии двусторонних отношений и международной политики государств. Здесь обсуждаются также проблемы, которые по разным причинам, прежде всего из-за особой ответственности принимаемых по ним решений, не могут найти своего разрешения на других уровнях.

На каждом уровне контакты имеют свою специфику. Это относится к подготовке встречи, технологии ее проведения и правил оформления результатов беседы.

Подготовка личной встречи на высшем уровне ведется, как правило, довольно длительное время. По дипломатическим каналам или в ходе личного телефонного разговора согласовываются дата и место встречи. Затем начинается подготовка. Вырабатывается повестка дня, перечень вопросов, которые будут обсуждаться на предстоящих беседах, согласовываются проекты документов, если таковые предполагается принять, определяется круг участников переговоров, готовятся материалы к беседам, включающие в себя изложение позиции по каждому вопросу, соответствующие справки и вспомогательные документы. Наличие всех необходимых документов, включая такие, которые берутся «на всякий случай», крайне важно. С их помощью можно иногда добиться чрезвычайно ответственных решений в свою пользу.

Рассказывают о таком эпизоде. Когда на встрече руководителей СССР, США и Великобритании обсуждалась восточная граница Польши, Черчилль попытался несколько отодвинуть ее на восток от согласованной линии, соответствующей линии Керзона. И. Сталин попросил своих сотрудников принести карту, на которой эта линия была

ГЛАВА 12

проведена самими англичанами. К счастью, карту предусмотрительно включили в список взятых с собой документов. Черчиллю пришлось отступить.

Для встреч на высшем уровне чрезвычайно важно, чтобы ход беседы тщательно фиксировался. Этим занимаются специально выделенный сотрудник и переводчик, которые сразу же после беседы делают подробную запись и представляют ее руководству.

Беседы на более низком уровне готовятся по более простому сценарию. Чем выше уровень, тем сложнее и обстоятельнее подготовка. Однако подготовка к каждой беседе абсолютно необходима, иначе вы не сможете контролировать ее ход, направить ее в нужное вам русло. Подготовка состоит в том, что определяете круг вопросов, которые хотите затронуть, формулируете наиболее важные мысли, которые хотите высказать, уточняете вопросы, которые вы хотите задать собеседнику. Если это требует содержание намеченной беседы, необходимо взять с собой документы или соответствующие тексты.

Технология установления и поддержания контактов. Установление и поддержание контактов требует соблюдения определенных правил и наработанных практикой приемов. В основном они соответствуют общепринятым нормам и правилам поведения и общения людей. Необходимо также учитывать национальные особенности и традиции. В некоторых, не только мусульманских, странах не принято, например, подавать спиртные напитки на приемах, женщинам не подают руки при знакомстве, при встречах и проводах, приемы в странах Латинской Америки устраиваются позже, чем в Европе, и т.д.

Эффективные деловые контакты могут сложиться между партнерами, если они будут следовать таким правилам. Одна из важнейших предпосылок — взаимная доброжелательность, вежливость и корректность, причем в различных ситуациях. Острота обсуждаемых проблем не должна приводить к грубости, агрессивности, использованию обидных для партнера фраз и выражений.

Контакт будет прочным, если обеспечивается взаимная заинтересованность в его поддержании, если происходит обмен информацией, а не одностороннее выкачивание такой информации у одной стороны.

В личном общении недопустимо демонстрировать высокомерие, превосходство, снисходительность, напыщенность — все, что может обидеть партнера. Остерегайтесь предстать перед своими партнерами в роли Хлестакова, нельзя допускать хвастовства, изображать себя бо-

лее информированным, чем вы есть на самом деле, бравировать своими связями и возможностями. Естественность поведения, «быть самим собой» — лучший путь к завоеванию симпатий и уважения. Если вас однажды уличат в этих грехах, вам перестанут верить.

Весьма важное качество при проведении бесед — умение внимательно слушать собеседника, не прерывать его, не обескураживать неуместными, особенно критическими, репликами. Одним словом, не следует давать эмоциональных отрицательных оценок высказываниям собеседника. Это может привести к тому, что он перестанет встречаться с вами.

Правильнее подбадривать собеседника своими репликами, побуждать его подробнее раскрыть свои мысли и соображения. Тем самым вы демонстрируете конструктивный настрой и заинтересованность в контактах с партнером. Небольшая доза лести смягчает атмосферу беседы, расслабляет собеседника, настраивает его на благожелательный лад. Но ни в коем случае не следует перебарщивать в комплиментах. Грубая лесть оттолкнет от вас партнера. Он сочтет, что вы его просто хотите использовать.

Большим недостатком дипломата является многословие, переходящее в болтливость. Есть люди, речь которых течет неудержимым потоком. Партнеру не удается вставить слово, вклинившись в беседу. В результате болтун не получит никакой информации, все достанется собеседнику. Более того, подобный стиль беседы вызывает раздражение у партнера, утомляет его, отбивает у него охоту встречаться с вами. Недаром говорят, что «язык дан дипломату для того, чтобы он скрывал свои мысли». Конечно, это верно только применительно к патологически болтливым людям.

Но не следует впадать и в другую крайность — быть излишне скучным на слова, отделяться односложными репликами на вопросы собеседника. У него сложится впечатление, что вы либо не хотите поддерживать с ним деловые отношения, либо вы просто плохо информированный и мало сведущий человек, а потому контакты с вами будут прекращены.

Некоторые специалисты считают, что оптимально такое деление времени беседы, когда на вашего партнера приходится 60% времени, а вам остаются 40%. Возможно, это правильно.

В беседе никогда не следует начинать с упреков и обвинений, если даже для этого есть веские основания. Это сразу создаст конфликтную атмосферу на беседе и не только не позволит урегулировать возникшие разногласия, но даже обострит конфликт. Следует помнить, что

ГЛАВА 12

отношения с партнером носят долговременный характер, они состоят не только из разногласий и конфликтов, но и из взаимовыгодного сотрудничества, общности взглядов и интересов. Поэтому начинать лучше с фиксации совпадения определенных позиций и лишь затем переходить к расхождениям. При этом необязательно вступать в полемику и предъявлять претензии, обвинять в чем-то партнера. Он представляет собственные интересы и вправе иметь собственную позицию, отличную от вашей. При обсуждении разногласий предпочтительнее выражать сожаление из-за отсутствия согласия по определенному вопросу и сконцентрироваться на поисках взаимоприемлемого выхода из сложившейся ситуации.

Конечно, каждая беседа имеет свой характер и свои особенности. Нет и не может быть схемы ее построения, общей для всех случаев. Иногда обстоятельства могут потребовать и выхода за пределы обычной дипломатической сдержанности и обтекаемости. Например, если на вас обрушают обвинения и упреки, предъявляют претензии и требования, затрагивающие интересы и достоинство вашего государства, тогда ответ может быть достаточно жестким. Но и в этом случае важно разобраться, не провоцируют ли вас специально на обострение отношений, не является ли резкость слов собеседника частью его тактики, элементом спланированного сценария. В этом случае нельзя играть в чужую игру. Правильнее будет продемонстрировать корректность, подчеркнув тем самым неприемлемость формы поведения собеседника. Вариантов существует много.

Рассказывают такой случай. На сессии Генеральной Ассамблеи ООН в 1946 г. представитель Филиппин обрушился с критикой на советские предложения и заявил, что и ставить их на голосование невозможно, поскольку они противоречат парламентским правилам. В ответ В. М. Молотов заявил:

«Я благодарю делегата Филиппин за то полезное поучение, которое он нам дал насчет парламентских порядков, Я думаю, что это будет полезно, в частности на Филиппинах, когда там будет парламент». Слова В. М. Молотова потонули в общем смехе. Филиппинец смущенно опустил голову¹.

Умение устанавливать и поддерживать контакты — это не только способность находить нужные в данный момент темы и правильные слова в ходе беседы, не только соблюдение норм вежливости, внимательное отношение к партнеру. Психологи и специалисты по межличностным отношениям обращают внимание на то, что более половины

¹ Чубов Ф. Молотов — полудержавный властелин. М., 1999. С. 112.

объема контактов между людьми приходится на так называемое невербальное общение.

Невербальное общение — это язык жестов, включающий такие формы самовыражения, которые не опираются на слова и другие речевые символы.

Не все выражается словами. Не только чувства и душевное состояние, но и содержательная часть высказываний может высвечиваться мимикой, позами, жестами, причем помимо желания человека, если он не научится контролировать свое поведение. Но даже и в этом случае глаза и интонации могут сказать больше, чем раскрывает смысл произносимых слов.

К элементам невербального общения относятся такие, например, факторы, как межличностное пространство, т.е. расстояние, на котором находятся собеседники. Оптимальным считается расстояние 0,5–1,2 метра. Однако национальные традиции, возраст и даже пол собеседников могут предопределять и другие расстояния (интимное, социальное, публичное).

Существенное значение имеет визуальный контакт, т.е. время, в течение которого собеседники смотрят друг другу в глаза. Нормальным считается, когда контакт глазами осуществляется в течение 60–70% времени беседы. Контакт в течение менее трети этого времени может вызвать у партнера бессознательное ощущение недоверия. Нежелательно и «терроризировать» собеседника постоянным пристальным взглядом.

О многом могут сказать рукопожатие, выражение лица, поза собеседника.

Все эти факторы должны, конечно, учитываться. Владение элементами невербального общения — показатель воспитанности человека, его культуры, его потенциала умелого и достойного собеседника.

Тем не менее главное в контактах и беседах — все же содержательная часть. Успешными контакты могут быть только в том случае, если они информационно насыщены и потому интересны для обоих участников.

Подготовка бесед, технология их проведения и оформление результатов. Каждая беседа должна быть тщательно подготовлена. Необходимо четко определить, какие темы вы поставите в центр обсуждения, какие мысли и идеи будете высказывать собеседнику, в какой последовательности, в зависимости от важности вопросов, будете это делать. Наиболее важные положения необходимо точно сформулировать. Конечно, у собеседника может быть свой сценарий беседы. Но

ГЛАВА 12

в любом случае важно повернуть ход беседы в сторону той узловой проблемы, которую вы обязательно хотите обсудить. Если это не удается сделать со второй или третьей попытки, то возможно, что собеседник не готов обсуждать интересующую вас тему и сознательно уходит от разговора. Такое нередко случается. Упорствовать не стоит.

Нежелание партнера говорить на какую-то тему — тоже результат, который вы можете зафиксировать по итогам беседы, проанализировав причины, по которым он ушел от разговора. Такой анализ может привести к важным выводам: либо собеседник не имеет четкой утвержденной позиции по данному вопросу, либо другая сторона вообще не заинтересована обсуждать с вашей страной этот вопрос, либо вашу заинтересованность в решении вопроса проверяют, насколько она сильна, и пытаются побудить вас шире развернуть свою позицию. Вариантов может быть много.

Контакты и беседы можно разделить на две группы: одни проводятся по вашей инициативе, другие — по инициативе ваших иностранных партнеров. В последнем случае желательно предварительно выяснить, какие темы предполагает поднять собеседник, чтобы подготовиться к беседе и сделать ее более содержательной и эффективной. В этом, как правило, бывает заинтересован и партнер, потому темы предстоящих бесед обычно не скрывают.

Однако в ряде случаев тематика предстоящей беседы может все же остаться неизвестной. Это относится к ситуациям, когда другая сторона имеет в виду сделать вам представление по какому-либо конфликтному вопросу или когда происходит незапланированная встреча на протокольном мероприятии третьей стороны. В таких случаях приходится реагировать на высказывания собеседника без предварительной подготовки. Для подобных ситуаций существуют свои правила.

Прежде всего, вы не обязаны давать спонтанно окончательный и четкий ответ на поставленные вам вопросы. Партнер и не может этого ожидать, если дела с ним ведутся корректно, с соблюдением международной практики, и нет намерения сознательно поставить вас в сложное положение и спровоцировать на необдуманные заявления. Хотя и такие ситуации случаются. В подобных случаях целесообразно ограничиться обещанием дождаться о поставленных вопросах, изучить их и дать ответ позже. В то же время, если вопрос вам известен, можно высказать краткие предварительные соображения, оговорив, что это ваше личное мнение и ваши высказывания носят сугубо предварительный характер.

Нельзя пропускать без реакции выпады и обвинения в адрес вашей страны и действий вашего правительства. Их следует отвести в достойной форме, предупредив, что развернутая оценка сказанному собеседнику будет дана позже.

В беседах такого рода целесообразно поставить перед партнером как можно больше вопросов, побуждая его более полно раскрыть свою позицию и развернуть свою аргументацию. Это позволит в дальнейшем при домашнем анализе точнее и глубже оценить позицию другой стороны и подготовить аргументированный ответ. Да и в любой беседе полезно задавать проясняющие вопросы, добиваясь наиболее точного понимания позиции партнера.

Содержательность и эффективность бесед очень сильно зависит от эрудиции партнеров, от их владения материалом, знания деталей обсуждаемых проблем, истории вопроса, прецедентов решений в сходных обстоятельствах. Чем выше вооруженность такого рода знаниями, тем больше шансов добиться положительных и выгодных для вашей стороны результатов обсуждений. И в этом случае правилен лозунг «Знание — сила».

Международная практика предполагает, что всякая беседа дипломата (тем более политика) с иностранным представителем должна быть зафиксирована и доложена руководству. К поставленным в беседе вопросам могут в дальнейшем вернуться и сослаться при этом на состоявшийся ранее разговор. Если первая беседа не была записана и доложена, то это может поставить дипломата в сложное положение. Подобные случаи рассматриваются как нарушение профессиональных обязанностей, служебного долга и предполагают за собой дисциплинарную ответственность. Такие случаи бывали, причем даже с дипломатами высокого ранга. Поэтому молодых дипломатов в самом начале их карьеры предупреждают о необходимости с полной ответственностью относиться к фиксации своих контактов.

Важной частью работы по поддержанию деловых контактов является составление картотеки лиц, с которыми регулярно встречаются дипломаты посольства. В картотеки заносятся не только данные о встречах с ними и обсуждаемых вопросах, но и сведения об этих людях: их биографические данные, круг их интересов, увлечения, особенности характера и т.д. Это поможет корректировать линию своего поведения в контактах с ними, а также определить, например, какой подарок будет интересно получить вашему партнеру к Новому году с учетом его хобби.

ГЛАВА 12

Беседы фиксируются в документе, который называется «Запись беседы». Шапка такого документа выглядит следующим образом:

Из дневника
Петрова И. С.

Запись беседы
с директором департамента МИД Великобритании Х. Х. XXXXX
«__» октября 200__ г.

Далее следует изложение содержания беседы. Указывается, где она состоялась и сколько времени продолжалась, кто на ней присутствовал. Если запись делал сам ведущий беседу, то в конце следует его подпись с указанием должности. Если беседу записывал присутствовавший на ней сотрудник, то указывается, кто записал беседу.

Правильное составление записи беседы — дело весьма ответственное. Требуется предельная точность в передаче смысла сказанного каждым участником беседы, иногда дословное изложение наиболее важных высказываний. Недопустимо задним числом подправлять сказанное, так как в дальнейшем могут возникнуть недоразумения с толкованием содержания беседы.

С учетом этого в ходе беседы необходимо делать записи и пометки. Конечно, если беседа ведется наедине и тем более в неофициальной обстановке, то вынимать блокнот и записывать то, что говорит собеседник, недопустимо. Можно лишь, спросив согласия собеседника, зафиксировать какую-то фразу или сделанное им для передачи руководству предложение. В остальном приходится полагаться на память. Для этого надо ее постоянно тренировать. Кроме того, следует взять за правило сразу же после беседы записать основное ее содержание, а лучше по свежим следам составлять полную запись, поскольку уже через сутки, а тем более через несколько дней вы можете утратить значительную часть ее содержания. Новые события и встречи вытеснят из памяти нюансы более ранней беседы, возможна путаница с восстановлением в памяти того, кто высказал ту или иную мысль. Поэтому записывать беседу рекомендуется незамедлительно.

На беседах, где присутствует несколько человек с каждой стороны (беседы на среднем, высоком и тем более высшем уровне), один из ответственных сотрудников ее записывает. Он тщательно фиксирует все сказанное представителями обеих сторон, а затем сверяется с переводчиком и составляет полную запись. В дальнейшем она представляется лицу, которое вело беседу и от имени которого составляется запись.

Для тех, кто владеет стенографией, фиксировать сказанное, конечно, легче. Однако в большинстве случаев запись ведется с использованием разработанной каждым для себя системы знаков и сокращений, позволяющей сократить время записи. Это крайне важно, поскольку записать речь быстро говорящих собеседников, а беседа может иногда вестись в очень высоком темпе, дело очень непростое.

По результатам бесед, в которых затрагиваются важные, актуальные проблемы, обычно готовится оперативная информация в центр. Часто это шифртеграммы, в которых лаконично и емко излагается суть вопроса и высказываются, если требуется, соображения посольства относительно реакции на полученную информацию. Подробные записи направляются отдельно.

Понятно, что не все беседы содержат важную и ценную информацию. Некоторые проводятся с целью закрепления контакта, для углубления знакомства. Их результаты могут отражаться в записи по итогам нескольких контактов с иностранцами, например, в течение одной-двух недель. Но и в таких случаях запись должна составляться.

Есть такое понятие «Дневник дипломата». Это довольно условное определение. Оно означает совокупность всех записей бесед, составленных дипломатом. Каждая запись беседы начинается со слов «Из дневника НН», вынесенных в «шапку» документа. К составлению записи беседы следует относиться предельно ответственно и серьезно. Это документ, который за вашей подписью пойдет в архив МИД на долгие времена, возможно, на вечное хранение. Каждая несуразность, нелепость, ошибка, неловкая формулировка останется в архиве, и исследователи позднейших поколений будут иронизировать по поводу незадачливого автора. А изменить текст после отправки записи в центр уже никто не может. «Что написано пером, того не вырубишь топором».

В запись беседы необязательно включать все, что вы сами излагали собеседнику, особенно если вы исполняли поручение или разъясняли известную официальную позицию своей страны. Достаточно сослаться на то, что вы это сделали. Другое дело, если в ходе дискуссии вы высказали какие-то оценки и соображения от своего имени, на которые в дальнейших контактах могут ссылаться представители другой стороны. В центре должны знать, что было сказано вами, чтобы учесть это при дальнейшем обсуждении вопроса. Это гарантирует и вас от необходимости давать неприятные объяснения.

Интенсивность и качество контактов и записей бесед дипломата является одним из важных критериев при оценке его работы. Такие оценки делаются периодически. Из центра направляются заключения

ГЛАВА 12

на поступающие из посольства записи бесед. Оценивается их работа и в ходе регулярных аттестаций — по случаю присвоения очередных дипломатических рангов или при повышении в должности.

Навыки установления и поддержания контактов, как и использования их в информационно-аналитической работе, вырабатываются годами в ходе практической работы. Научиться этому заочно, слушая лекции и читая специальную литературу, едва ли возможно, как нельзя научиться кататься на коньках, не выходя на лед. Однако теоретическим путем можно, по крайней мере, узнать, чему надо учиться и чего избегать в своей работе.

Ключевые понятия

Дипломатические контакты, уровень дипломатических бесед, технология проведения бесед, запись беседы.

Контрольные вопросы

1. Какова роль контактов и бесед в дипломатической работе?
2. Перечислите основные задачи дипломатических контактов и бесед.
3. От чего зависит эффективность дипломатических контактов?
4. Назовите способы и правила установления и поддержания дипломатических контактов.
5. Как оформляются записи бесед?
6. Каковы категории и виды бесед в дипломатической практике?
7. Как осуществляется подготовка к беседе, каково ее значение?



МЕЖДУНАРОДНЫЕ ПЕРЕГОВОРЫ

Переговоры — одна из важнейших форм человеческого общения. Широкое определение переговоров говорит о том, что они представляют собой обмен мнениями с различными целями. Вместе с тем специфичность переговоров в том, что участники обмена мнениями, как правило, стремятся прийти к согласию при той посылке, что каждый из них располагает ключами к такому согласию. Вывод: переговоры — это совместный поиск соглашения между двумя (или более) сторонами.

В наше время переговоры во все большей степени составляют ткань государственной, общественно-политической и социальной жизни, равно как и всей торгово-экономической сферы. Переговоры — одно из важнейших средств осуществления внешнеполитического курса и формирования мировой политики.

Дипломатия существует для того, чтобы способствовать общению между государствами и народами. До появления терминов «дипломатия», «дипломат» (это произошло в середине XVIII в.) дипломатическую профессию отождествляли с ведением переговоров, а дипломатов называли людьми, занимающимися переговорами, — переговорщиками. Но дипломатия шире, чем ведение переговоров. В течение длительной практики переговоры вычленились в особую функцию, в такой вид дипломатической деятельности, которому свойственен ряд специфических особенностей — сущностных и организационных. Вместе с тем бесспорно, что переговоры составляют сердцевину дипломатии. Одна из ее важнейших задач состоит в сопряжении интересов отдельных стран с интересами других участников международного общения, всего международного сообщества. Переговоры — инструмент решения этой задачи.

Конечно, переговоры как средство общения между государствами используются и теми из них, кто готовит неблаговидные акции, вклю-

ГЛАВА 13

чая и агрессии. Но не следует упускать из виду судьбу ряда переговорщиков таких государств в современном мире, в частности министра иностранных дел фашистской Германии Риббентропа, который по решению Нюрнбергского трибунала окончил свои дни на виселице.

В наши дни международное сообщество находится в процессе формирования нового миропорядка. Переговоры — магистральный путь к решению этой проблемы.

Итоги переговоров становятся вехами в мировой истории, в сотрудничестве международного сообщества, в летописи отношений между государствами. Обратимся к таким событиям, как Вестфальский мир, положивший конец Тридцатилетней войне в Европе, Венский конгресс 1815 г., завершивший войну против Наполеона. Огромное значение для хода Второй мировой войны и послевоенного устройства мира имели Тегеранская, Ялтинская и Потсдамская конференции руководителей антигитлеровской коалиции, создание Организации Объединенных Наций. Крупным событием стало заключение Договора о нераспространении ядерного оружия 1968 г. Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе и подписание на нем в 1975 г. Хельсинского заключительного акта, договоренности по ядерному разоружению (Договор о ликвидации ракет средней и меньшей дальности 1987 г., Договор о сокращении стратегических наступательных вооружений 1991 г. — СНВ-1) сыграли важную роль в преодолении холодной войны. В 2005 г. была открыта к подписанию Международная конвенция о борьбе с актами ядерного терроризма — первый договор, принятый в ООН по инициативе Российской Федерации, и одновременно первый универсальный международный документ, направленный на предотвращение террористических актов с использованием оружия массового уничтожения. Большим событием мировой политики стало заключение в 2011 г. российско-американского Договора СНВ-3.

Особая ценность переговоров в том, что они представляют собой антипод силовых решений проблем, антипод войны. В самом деле, с чем может сравниться благо, когда, используя переговорное мастерство, дипломатам удается предотвращать войны и насилие! И как измерить вклад международной дипломатии, находящейся в перманентном переговорном процессе, в то, что уже в течение почти семи десятилетий мир удается предохранить от вооруженных потрясений всеобщего масштаба? Не говоря уже о том, что история знает множество примеров, когда в зависимости от качества переговоров, которые всегда приходят на смену войнам, победитель лишался многого из того, что ему удавалось достичь силой, а побежденный, напротив,

возвращал себе многое, что не сумел защитить оружием. В свете этого можно с полным основанием утверждать, что искусный переговорщик порой значит не меньше, чем искусный полководец. Люди, обладающие умением вести переговоры, составляют золотой фонд дипломатических служб всего мира.

Переговоры как наука и искусство. Множество международно-правовых документов в виде уставов различных международных организаций, прежде всего ООН, правила процедуры многочисленных форумов, например, Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе, а затем и Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ), международное право вообще, в частности, его нормы, применяемые для оформления договоренностей и обеспечения их выполнения, обилие прецедентов — все это составляет науку о переговорах. Кроме того, поскольку международные переговоры требуют комплексного подхода к рассматриваемым проблемам, это делает важным обращение, в зависимости от обстоятельств, едва ли не ко всем дисциплинам, изучающим мировую политику, а также к обширной исследовательской и учебной литературе о переговорах и мемуарам.

В то же время переговоры — это состязание, в котором каждый участник стремится обеспечить наилучший для себя результат. Вместе с тем это состязание своеобразное. В нем нет судьи, вершащего приговор, а лучшим его итогом должна стать договоренность между участниками переговоров. Поэтому переговоры зачастую принимают характер соперничества и сотрудничества одновременно. Ход и результат их во многом зависят не только от материальных факторов, но и от профессиональной подготовки, личных качеств их участников, их способностей. Это дает основание рассматривать переговоры не только как науку, но и как искусство.

Основные мировые школы изучения переговорного процесса. Традиционно большое внимание переговорной тематике уделяется в таких мировых школах изучения переговорного процесса, как американская и европейская. Активно идет формирование российской школы переговоров.

Американская школа. Отличительная черта американской школы (она формировалась с конца XIX в.) — акцент на теоретическую составляющую изучения переговорного процесса. Так, американцы любят цитировать выражение социального психолога Курта Левина, который говорил: «Нет ничего более практического, чем хорошая теория». Среди множества теоретических разработок в США выделяются представите-

ГЛАВА 13

ли Гарвардской школы, самым известным проектом которой считается Гарвардская программа по переговорам.

Эта программа выросла из попытки уйти от идеи борьбы за выигрыш, когда выигрыш одной стороны автоматически означает проигрыш другой. А поскольку вторая сторона, естественно, также будет бороться за выигрыш, то конфликт перейдет в затяжной кризис. Даже более мягкий подход к такой схеме ведения переговоров не является альтернативой, потому что его трудно выдержать психологически. Сопоставление этих двух подходов можно наблюдать в следующей таблице:

Мягкий подход	Жесткий подход
Участники — друзья	Участники — противники
Цель — соглашение	Цель — победа
Делать уступки	Требовать уступок
Придерживаться мягкого курса	Придерживаться жесткого курса
Доверять другим	Не доверять другим
Легко менять свою позицию	Твердо придерживаться своей позиции
Делать предложения	Угрожать
Допускать односторонние потери ради соглашения	Требовать односторонних дивидендов в качестве платы за соглашение
Настаивать на соглашении	Настаивать на своей позиции
Поддаваться давлению	Применять давление

Гарвардский проект рассматривает эти два варианта позиционных переговоров как неинтересные и нерезультивативные. В связи с этим предлагается особый вариант — так называемые принципиальные переговоры.

Суть концепции заключается в четырех принципах, призванных помочь сторонам прийти к взаимовыгодным результатам на переговорах. Это:

- разграничение между участниками переговоров и предметом переговоров;
- акцент на интересах, а не на позициях;
- разработка взаимовыгодных вариантов;
- использование объективных критерий.

Флетчеровская школа Тафтского университета тоже подходит к изучению международного переговорного процесса с применением

теоретических подходов, но с большим количеством элементов прикладного анализа.

Европейская школа. Европейская школа исследований переговорного процесса в корне отличается от американской. В ней превалирует практическая составляющая. Эта школа создавалась не один век и постепенно трансформировалась в целостную систему изучения реального (а не теоретического) переговорного процесса. Представители европейской школы в своих работах делают акцент на рассмотрении конкретных примеров из мировой практики ведения международных переговоров, что придает всему направлению прикладной характер.

Основные центры европейской школы исследования переговорных процессов:

- Лондонская школа экономики (прикладные исследования переговорного процесса с акцентом на развитие навыков успешных экономических переговоров);
- Венская дипломатическая академия (междисциплинарный подход к изучению переговорного процесса);
- Нидерландский институт международных отношений (прикладные исследования международных переговорных механизмов, подчеркивание значения в современных международных отношениях «народной дипломатии»).

Российская школа. В настоящее время в России исследованиями международных переговоров занимаются практически все высшие учебные заведения, имеющие направления подготовки «Международные отношения». Идет быстрое формирование центров изучения переговорного процесса в нашей стране:

- в МГУ им. М. В. Ломоносова (в рамках факультета мировой политики, а также курсов по современным международным конфликтам и по международным организациям);
- в Санкт-Петербургском государственном университете (исследования прикладных методик ведения международных переговоров);
- в Дипломатической академии МИД России (в рамках курса по дипломатическому искусству, а также курса по исследованию психологических составляющих переговорного процесса);
- в МГИМО(У) МИД России.

Отличительная черта школы исследований международного переговорного процесса МГИМО — комплексный подход к изучению пе-

ГЛАВА 13

реговорной тематики, а также проведение учебных игр. Специальное внимание переговорам уделяется в рамках курса о дипломатическом сопровождении бизнеса. В учебные программы университета включены как теоретические, так и практические аспекты международных переговоров.

Парадигмы (методологии) ведения переговоров. Вопрос о том, как достигаются договоренности, — важнейший для переговоров. Для его рассмотрения уточним такие понятия, как интересы сторон в переговорах и позиции, которые они занимают в их ходе.

Под интересами подразумеваются цели участников переговоров, то, что движет ими во взаимодействии друг с другом и чего они хотят достичь в итоге. Интересы диктуют поведение участников переговоров.

Позиция на переговорах — это точка зрения их участников по рассматриваемым проблемам, их видение решения этих проблем.

Соотношение между интересами и позициями на переговорах, как правило, характеризуется как соотношение общего и частного. Если интересы — это цель, то позиция — способ ее выражения и средство ее достижения. Позиции, как правило, излагаются в виде предложений или проектов итоговых документов.

В отношении методики ведения переговоров и выхода на договоренности сложилось немало различных школ, из которых можно было бы выделить следующие:

- компромисс;
- применение математической теории игр с делением переговоров на переговоры с нулевым и ненулевым вариантами;
- неожиданные решения;
- баланс интересов.

Компромисс. Компромиссом называется достижение соглашения путем взаимных уступок партнеров. Этот же термин может употребляться и для обозначения сути достигнутой таким образом договоренности.

Впервые понятие «компромиссов» ввел в научный оборот в начале XX в. итальянский социолог, экономист и математик Вильфредо Парето. Компромиссами он называл такие соглашения между конфликтующими сторонами, которые невозможно улучшить одновременно для всех участников конфликта. Чтобы улучшить какую-либо характеристику устойчивого компромисса, необходимо ухудшить другие характеристики достигнутого и приемлемого для них результата.

Американский экономист Нэш доказал, что одной неулучшаемости компромисса недостаточно для обеспечения его устойчивости. Не-

обходимо также, чтобы он был выгоден всем участникам и чтобы нарушение условий компромисса влекло за собой ухудшение положения нарушителя.

Таким образом, компромисс должен нести пользу каждой стороне. Без этого он невозможен.

Компромисс позволяет обеспечивать высокую надежность соглашений.

Речь идет о поиске такого результата, который и мог бы отвечать формуле «выигрыш — выигрыш», или «победил — победил».

Применение математической теории игр с делением переговоров на переговоры с нулевым и ненулевым вариантами. Исследователи переговоров в США, применив к изучению переговоров математическую теорию игр, разделили переговоры на два типа:

- 1) игры (переговоры) «с нулевой суммой», в которых выигрыш одного участника точно равен проигрышу другого, и поэтому сумма выигрышей равна нулю;
- 2) игры (переговоры) с ненулевой суммой, в которых никто не выигрывает и не проигрывает, причем игроки (переговорщики) больше выигрывают и меньше проигрывают, если они сотрудничают друг с другом».

Что означает эта терминология?

В первом случае речь идет фактически о войне за столом переговоров и о победе одной стороны над другой, когда одна сторона все выигрывает, а другая все проигрывает.

Внешне привлекательная сторона этого варианта — его высокая результиативность для победителя. Слабая — в том, что соглашения, достигнутые на такой основе, неустойчивы, поскольку проигравшая сторона будет стремиться при первой же возможности подвергнуть их ревизии.

Примером такого рода переговоров может быть печальнойной памяти Брестский мир февраля 1918 г., силой навязанный Германией Советской России. Однако уже 13 ноября 1918 г., после революции в Германии, он был аннулирован.

Второй вариант — вариант игр, или переговоров «с ненулевой суммой», в большей мере отвечает предназначению переговоров как инструмента выхода на договоренность не путем применения силы или угрозы ее применения, а путем поиска взаимоприемлемых решений.

Однако переговоры — явление столь сложное и многообразное, что их невозможно втиснуть в жесткие рамки отвлеченной схемы, какой

ГЛАВА 13

представляется формула игр с нулевым или ненулевым результатом, равно как и запрограммировать их ход на основе компьютерной машинной разработки, уже по той причине, что в переговорах слишком велика роль личностного фактора. Они, как правило, развиваются каждый раз по своему собственному неповторимому сценарию.

Неожиданные решения, или «новации». Договоренность может достигаться не путем последовательных шагов навстречу друг другу, а за счет принципиально новых, неожиданных решений, дающих выход, приемлемый для участников переговоров. Проиллюстрируем это примером из жизни.

В 1971 г. было решено подготовить документ «Принципы сотрудничества между СССР и Францией».

Документу придавалось большое значение, поскольку имелось в виду его подписание руководителями двух стран — Л. И. Брежневым и Ж. Помпиду во время первого визита тогдашнего руководителя Советского Союза в западную страну. Поэтому переговоры по согласованию текста документа вел лично министр иностранных дел А. А. Громыко. Одно из положений было решено посвятить сотрудничеству двух стран в европейских делах. Это положение начиналось словами: «Большое значение имеет тесное сотрудничество СССР и Франции в Европе, совместно с заинтересованными государствами, в поддержании мира и в продолжении линии на разрядку, в укреплении безопасности, мирных отношений, сотрудничества между всеми европейскими государствами при условии неукоснительного соблюдения следующих принципов...»

Эту вступительную фразу согласовали без труда. Дальше требовалось перечислить принципы, о которых говорилось выше. Тут начались трудности. Большие. Дело в том, что руководство Советского Союза первейшим, самым главным принципом, которого должны были придерживаться европейские государства, считало принцип нерушимости границ. Этот принцип во всех перечислениях Советский Союз неизменно ставил на первое место с цифрой «1» перед ним. Наше предложение в отношении перечисления принципов выглядело следующим образом:

1. Нерушимость границ.
2. Невмешательство во внутренние дела.
3. Равенство.
4. Независимость.
5. Отказ от применения силы или угрозы ее применения.

Что касается французов, то они были не против упоминания в перечне принципа нерушимости границ, но категорически возражали против того, чтобы он стоял на первом месте. Поэтому их вариант перечня принципов выглядел так:

1. Равенство.
2. Невмешательство во внутренние дела.
3. Нерушимость границ.
4. Независимость.
5. Отказ от применения силы или угрозы ее применения.

Длительные переговоры со всякого рода вариантами перестановки принципов местами результатов не дали.

И тогда министр СССР и его партнер с французской стороны — посол Роже Сейду — попросили двух сопровождавших их дипломатов — одного с советской стороны и одного с французской уединиться и подумать, как выйти из положения.

В результате было предложено: снять цифры при перечислении принципов, заменив их тире. В таком случае все принципы приобретали равное значение, и французы согласились с тем, чтобы первым в перечислении, но без цифры «1» оказался принцип нерушимости границ. В результате в документе было дано следующее перечисление принципов:

- нерушимость границ;
- невмешательство во внутренние дела;
- равенство и т.д.

Решение оказалось неожиданным, но удовлетворяющим обе стороны.

Кстати, когда позже при подготовке Хельсинкского заключительного акта пришлось перечислить десять принципов, которыми должны руководствоваться государства — участники СБСЕ, то было решено внести в документ положение, уточнявшее, что «все принципы, изложенные выше, имеют первостепенную важность и, следовательно, они будут одинаково и неукоснительно применяться при интерпретации каждого из них с учетом других».

Достижение договоренностей на многосторонних переговорах усложняется иногда в геометрической прогрессии в связи с необходимостью нахождения сочетания интересов большего чем два числа участников. Для облегчения задачи в таких случаях применяется тактика упрощения схемы переговоров за счет их проведения между группами

ГЛАВА 13

стран, формируемых либо по принципу принадлежности к политическим объединениям, либо ситуативно по признаку общих или близких интересов.

Баланс интересов. Многообразие переговоров можно определить как поиск баланса интересов участвующих в них сторон. Речь идет о выходе на договоренность.

Достоинство этой формулы состоит в том, что она может охватывать как интересы участников переговоров, так и другие их интересы, пусть даже связанные непосредственно с предметом переговоров лишь косвенно или даже не имеющие к ним отношения вообще, но которые участники переговоров могут учитывать при принятии окончательного решения. Иными словами, предполагается возможность расширения переговорного пространства.

Баланс интересов может включать неравнозначные с точки зрения выгодности для каждой из сторон составные части, однако предполагается, что он будет свободен от принципиально неприемлемых для них элементов и что в целом приведет к выигрышу всех участников переговоров.

На основе формулы баланса интересов были во взаимосвязи решены ключевые вопросы отношений между Россией и Украиной после обретения ими независимости, главные из которых — определение статуса Черноморского флота с его базированием в Севастополе и заключение Договора о дружбе, сотрудничестве и партнерстве.

Стратегия и тактика переговоров. Применительно к переговорам стратегия означает определение цели переговоров и расчет главной линии поведения для достижения этой цели или, по крайней мере, существенного продвижения к ней.

Под тактикой переговоров понимается совокупность действий, способствующих осуществлению стратегических замыслов. Если задача стратегии — наметить, что должно быть достигнуто на переговорах, то задача тактики заключается в определении того, как это сделать.

Тактика переговоров предполагает среди прочего выбор такой схемы раскрытия своих позиций, которую переговорщик считает наиболее удобной для себя и адекватной с точки зрения намеченной стратегии. Вариантов может быть несколько.

Один из них состоит в развернутом изложении с самого начала переговоров своих взглядов на переговоры в целом или на отдельные стоящие перед ними проблемы. Этот вариант в литературе о переговорах называют открытием позиции.

Другой заключается в затягивании изложения своих взглядов. Такую тактику называют закрытием позиций.

Наконец, может быть и вариант так называемой тактики «салами», то есть постепенного, шаг за шагом раскрытия своих позиций, что можно сравнить с нарезанием колбасы, носящей такое название.

В большинстве случаев стороны начинают переговоры с запросных позиций, от которых они в дальнейшем могут отойти в обмен на встречные уступки партнера. Этот вариант предполагает последовательное сближение позиций сторон путем взаимных уступок — классическая схема поиска компромисса.

Тактика переговоров предполагает и выбор стиля взаимоотношений с партнером. Он может носить конфронтационный характер, а может быть нацелен на сотрудничество. Между этими крайними вариантами возможно множество нюансов в стиле взаимоотношений, диктуемых стратегическими замыслами, тактикой, ходом переговоров, а порой и личностными особенностями переговорщиков.

Конфронтация — враг переговоров. То же можно сказать и об идеологизации переговоров. Прагматический подход к ним, напротив, создает наилучшие предпосылки для поиска взаимоприемлемых решений.

Отстаивая свои позиции в переговорах, партнеры постоянно оказываются друг на друга воздействие, в том числе и психологического характера. Амплитуда методов психологического воздействия весьма широка.

Психологи делят такого рода методы на три категории, а именно:

- 1) варварское влияние;
- 2) манипуляция;
- 3) цивилизованное влияние.

Вместо **«варварского влияния»** можно было бы говорить о некорректных методах влияния. Вместе с тем оправданием такой терминологии может служить то, что под подобным поведением имеется в виду проявление агрессивности, вспыльчивости и других форм невыдержанности и срывов в поведении в отношении партнера по переговорам — все то, что находится в явном противоречии с широко принятой этикой ведения переговоров.

Варварскому нападению следует противостоять всегда, поскольку отказ от противодействия может означать капитуляцию. Но противостоять, реагировать следует не опускаясь до аналогичных методов, а корректно, цивилизованно.

ГЛАВА 13

Манипуляция. Другой вид психологического воздействия на партнера — манипуляция.

Манипуляция — действие, нацеленное на то, чтобы побудить того, на кого оно направлено, чувствовать, думать и поступать так, как выгодно манипулятору, но чтобы манипулируемому не казалось, что его принудили поступать таким образом.

Манипуляция как метод взаимоотношений с партнерами по переговорам по меньшей мере вызывает сомнение в силу того, что она поднимает вопросы этического плана и создает на переговорах атмосферу подозрительности.

В чем может состоять защита от манипуляции? Прежде всего в том, чтобы распознать ее, а распознав, действовать сообразно своим интересам.

Аргументация. Взаимоотношения с партнерами по переговорам должны носить корректный характер, а воздействие на них — быть свободно от силовых или обманных приемов. Его следует применять в рамках высоких этических норм.

Распространенной формой такого влияния является аргументация, или изложение партнеру по переговорам доводов с целью убедить его пойти на принятие того или иного решения проблемы, отвечающего взаимным интересам.

Стадии переговорного процесса. С точки зрения технологии в переговорном процессе могут быть выделены следующие стадии.

Замысел переговоров.

Подготовка переговоров:

- формирование делегации;
- директивы;
- другие составляющие подготовки.

«Переговоры о переговорах», или предварительные переговоры:

- тема и повестка дня;
- состав и уровень участников;
- место переговоров;
- правила процедуры.

Собственно переговоры, или «переговоры за столом». Их основные фазы:

- исследовательская фаза;
- рассмотрение предложений;

- редактирование итоговых документов;
- одобрение итоговых документов;
- мониторинг достигнутых договоренностей.

Непременная составная часть переговорного процесса — разработка директив для переговоров. Как правило, это письменный документ, утверждаемый руководителем исполнительной власти страны, в Российской Федерации — президентом. Суть директив состоит в определении цели переговоров стратегии их ведения и условий, на которых может быть заключено соглашение.

Разработка директив — ответственный этап подготовки к переговорам. От правильно поставленной цели, от хорошо рассчитанной стратегии переговоров во многом зависит их успех.

Обычно директивы содержат следующие составные части:

- определение основной цели переговоров;
- оценка намерений партнера или партнеров по переговорам;
- позиция, которой следует придерживаться в переговорах;
- возможная запасная позиция, на которую можно перейти с целью продвижения на переговорах и заключения соглашения;
- варианты оформления договоренностей.

Задачи «переговоров о переговорах» могут состоять в решении таких вопросов, как:

- уточнение темы и выработка повестки дня;
- определение уровня главных переговорщиков;
- определение места проведения переговоров;
- выработка правил процедуры.

Правила процедуры. Важное значение для нормального хода переговоров имеют их организация, договоренность о таких правилах их проведения, которые позволяли бы участникам переговоров концентрировать внимание на их сути. Этим задачам отвечают правила процедуры.

Для работы многостороннего форума ключевым моментом является определение порядка принятия им своих решений. Варианты могут быть различными:

- простым большинством голосов;
- квалифицированным большинством голосов, скажем, двумя третями голосов;
- консенсусом, т.е. при отсутствии возражений со стороны даже одного из участников форума;

ГЛАВА 13

- путем аккламации, т.е. без голосования, посредством одобрения рассматриваемого предложения аплодисментами, возгласами, репликами и т.п.

Решения Генеральной Ассамблеи ООН по важным вопросам принимаются большинством в две трети голосов присутствующих и участвующих в голосовании ее членов. Решения по другим вопросам принимаются простым большинством присутствующих и участвующих в голосовании членов организации.

Резолюции Генеральной Ассамблеи носят рекомендательный характер.

В Совете Безопасности ООН решения принимаются квалифицированным большинством: чтобы быть одобренными, они должны получить голоса не менее девяти членов Совета. Особым правилом является то, что решения Совета Безопасности ООН по любому вопросу, кроме процедурных, считаются принятыми, когда за них поданы голоса не менее девяти из пятнадцати членов Совета Безопасности, «включая совпадающие голоса всех его постоянных членов» — России, США, КНР, Франции и Великобритании. Это правило получило название принципа единогласия. Вместе с тем по сложившейся практике постоянные члены Совета Безопасности могут воздерживаться при голосовании или не участвовать в нем, что не рассматривается как нарушение принципа единогласия. Голосование постоянного члена Совета Безопасности против предлагаемого решения по любому вопросу, кроме процедурного, носит название «вето».

Резолюции Совета Безопасности обязательны для всех государств — членов ООН.

Решения директивных органов Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе принимаются на основе консенсуса.

При этом может применяться процедура молчания. Предложение о принятии решения с использованием этой процедуры вносится председателем с указанием точного времени окончания периода молчания. Оно считается нарушенным, если какое-либо государство-участник уведомило в письменном виде председателя о возражении или поправке до истечения периода молчания. Если молчание не было нарушено, председатель сразу по истечении периода молчания информирует в письменном виде о том, что данное решение принято.

В Содружестве Независимых Государств решения Совета глав государств, Совета глав правительств, Совета министров иностранных дел и Экономического совета по вопросам, кроме процедурных, также принимаются консенсусом.

Собственно переговоры («переговоры за столом»).

Основные фазы. Собственно переговоры, или, как иногда называют эту стадию переговорного процесса, «переговоры за столом», развиваются обычно по схеме от общего к конкретному. Это предполагает движение от согласия относительно концепции возможной договоренности и ее главного содержания к формулированию договоренности вплоть до отработки окончательного текста. В свете этого данную стадию переговорного процесса можно подразделить на четыре фазы:

- 1) изложение участниками своих подходов к переговорам (эту фазу принято называть исследовательской);
- 2) внесение и обсуждение предложений по заключительным документам;
- 3) редактирование проектов заключительных документов;
- 4) одобрение согласованных проектов заключительных документов.

Через такие фазы обычно проходят все переговоры, причем иногда их участники даже договариваются о соблюдении их очередности и последовательности перехода от одной к другой. Однако строгих правил нет. Нередко на рассмотрение партнеров вносятся проекты заключительных документов еще до начала переговоров или сразу же после того, как они открываются.

Первая, или исследовательская, фаза. Обычно эта фаза носит ознакомительный характер и проходит, как правило, в форме свободной дискуссии. Стороны излагают свои взгляды по вынесенным на переговоры вопросам, стараются нашупать основу возможных договоренностей.

Рассмотрение предложений. Здесь центр внимания переносится на изложение позиций, т.е. на конкретное выражение взглядов сторон по рассматриваемым проблемам. Делается это, как правило, в виде письменных предложений, обсуждение которых позволяет сторонам предметно представить контуры возможных договоренностей и в общих чертах сформулировать их структуру и содержание.

Редактирование итоговых документов. Эту фазу иногда называют «работой с карандашами». Речь идет о едва ли не самой ответственной части всего переговорного процесса. Недаром говорится: «дьявол в детали».

Технические приемы, применяемые в переговорах. В переговорной практике накоплен обширный арсенал технических приемов, которые используются сторонами при переговорах для продвижения своих интересов и поисков развязок возникающих трудностей.

ГЛАВА 13

Приведем некоторые примеры.

Пакетное решение, или «пакет». Это означает одновременную договоренность по нескольким спорным проблемам. Такой прием может представлять интерес при трудностях раздельного решения каждой из включенной в «пакет» проблемы. Он бывает интересен и тем, что в рамках пакетного решения затушевываются размеры уступок, на которые участники переговоров соглашаются пойти, так как «пакет» обычно содержит сочетание привлекательных и менее привлекательных для каждого партнера позиций.

Иногда решение нескольких проблем одновременно, в «пакете», оказывается, напротив, слишком сложным, и в таких случаях применяется прием их расчленения, называемый «распечатывание пакета», т.е. решения первоначально объединенных проблем по отдельности.

Распространенный метод достижения договоренности — увязка различных спорных вопросов и последующее их решение путем встречных уступок. Этому помогает такой тактический прием, как использование квадратных скобок для формулировок, по которым им не удается сразу достичь согласия. Они продолжают работать над остальным текстом, а позже возвращаются к тому, что было оставлено в скобках (как правило, это встречные варианты, защищаемые каждым партнером), чтобы снимать разногласия, в том числе путем «размена», т.е. взаимных шагов навстречу друг другу по оставшимся проблемам.

Согласованные формулировки принимаются в основном *ad referendum*, что означает согласие лица, ведущего переговоры, на формулировку при условии одобрения ее вышестоящей инстанцией. Такое согласие носит условный характер и нуждается в подтверждении.

Крайнее средство давления на партнера — предъявление ему ультиматума, использование которого в ходе переговоров до предела сужает выбор вариантов ответного поведения партнера и ведет к свертыванию переговоров.

Одобрение проектов документов. Наилучший результат переговоров — ясные договоренности, выраженные в четких формулировках, изложенных на соответствующих языках в аутентичных текстах, что означает, что все тексты имеют одинаковую силу, т.е. считаются одинаково подлинными.

Вместе с тем бывают случаи, когда переговорщики в трудных ситуациях прибегают к формулировкам, открывающим возможность различного толкования, т.е. излагают договоренность в таких гибких выражениях, которые каждая из сторон может толковать в свою пользу.

зу. Этот метод получил название «конструктивная двусмысленность». Примером может служить принятая в 1967 г. Советом Безопасности ООН резолюция № 242 по ближневосточному урегулированию. Этот документ предусматривает возвращение Израилем «оккупированных территорий». Арабские страны и многие другие государства исходят из того, что эта формулировка предполагает необходимость освобождения Израилем всех оккупированных им территорий. Израиль, ссылаясь на то, что в английском тексте перед словами «оккупированные территории» не был поставлен определенный артикль, утверждает, что в резолюции речь идет не обо всех таких территориях.

После завершения отработки текстов итоговых документов производится их одобрение. Распространенной процедурой для этого служит их параграфирование. Она заключается в проставлении своих инициалов уполномоченными на то лицами обычно на каждой странице подготовленного текста. Эта процедура означает, что согласование текста завершено и он готов к подписанию.

Ключевые понятия

Переговоры, международные переговоры, мировые школы переговорного процесса, концепция переговоров, компромисс.

Контрольные вопросы

1. Дайте определение понятию «переговоры» и охарактеризуйте их место в дипломатической деятельности.
2. Почему переговоры можно рассматривать как науку и искусство?
3. Что такое двусторонние и многосторонние переговоры?
4. В чем состоит концепция переговоров с нулевой и ненулевой суммой?
5. Как можно определить понятие «компромисс»?
6. В чем значение баланса интересов сторон для достижения договоренностей?
7. Что понимается под национальными особенностями ведения переговоров?
8. В каких формах фиксируются договоренности, достигнутые в итоге переговоров?
9. Какие методы применяются для мониторинга договоренностей?



МНОГОСТОРОННЯЯ ДИПЛОМАТИЯ

Многосторонняя дипломатия возникла в древности и практиковалась в большей или меньшей степени во все последующие эпохи истории международных отношений, особенно широкое развитие получила во второй половине XX — начале XXI в. Это было вызвано тем, что после Второй мировой войны международные отношения стали приобретать общемировой, глобальный характер, что проявилось в создании ООН и многих других международных организаций, которые занимались проблемами, затрагивающими все страны мира. В этот период чаще проводились конференции мирового значения. Возросла взаимозависимость всех стран перед новыми, глобальными угрозами и вызовами, в первую очередь опасности мировой войны, безграницной гонки ядерных и космических вооружений, экономических кризисов, социально-политических противоречий, неравенства в развитии государств, терроризма, новых болезней и т.д.

Глобализация международных отношений, политики, экономики, связи, транспорта, информации стала особенно очевидной в первое десятилетие нового века, когда прекратила свое существование биполярная система международных отношений и государства обратились к поискам новой системы управления мировым развитием. Поиски ведутся и сейчас в обстановке упорной политической и экономической борьбы и вместе с тем сотрудничества между основными группами государств. От прежней системы (Ялтинско-Потсдамской) современному миру осталась Организация Объединенных Наций, которая и по сей день является наивысшим достижением мировой культуры во взаимоотношениях государств и наилучшим механизмом управления международными отношениями, объединяющим все государства и народы. Именно ООН представляет собой основной и универсальный механизм современной многосторонней дипломатии. Наряду с ней и, как правило, в связи с ней действуют другие международные организации,

проводятся многосторонние встречи в верхах, всемирные конференции по отдельным проблемам, региональные конференции и широкий спектр других дипломатических коллективных мероприятий.

Исторические вехи. В процессе образования первых древнейших государств в 3-м и 4-м тысячелетиях до нашей эры отношения между ними складывались на основе обычая, существовавшего ранее в общении между племенами и союзами племен. Эти отношения не были чужды элементов племенной дипломатии (протодипломатии), включая и ее многостороннюю составляющую. Но практиковалась она в то время между минимальным количеством субъектов внешних сношений.

В Средние века существовала сложная иерархия феодальной зависимости монархов, аристократии, крупных и мелких землевладельцев, опиравшаяся на систему вассалитета, на право «частной войны» и правило «вассал моего вассала — не мой вассал», порождавших в государствах внутреннюю слабость и раздробленность. Для многосторонней дипломатии обстановка была мало подходящей. Антитезой выглядела роль церкви, которая сумела мобилизовать раздробленную Европу на Крестовые походы в Палестину, а также проводила вселенские (общеверхопейские) соборы, на которых вырабатывались не только церковные уставы, но и правила общих международных отношений. Однако церковь имела успех лишь до эпохи раскола. Возникновение протестантизма разделило политическую Европу и не раз порождало на континенте многолетние религиозные войны, истощавшие европейские государства.

В раздробленной Древней (средневековой) Руси большое значение имели отношения между отдельными княжествами, на которые распалось Киевское государство. Князья прибегали к сложной внутреннородовой феодальной дипломатии для урегулирования наследственных и территориальных споров. При возникновении общей опасности они собирались на межкняжеские съезды и принимали совместные решения о военных союзах, а также об обязательных для всех правовых нормах, о посредничестве при решении споров. Принадлежность русских князей к одному народу, одной культуре и одной династии способствовала применению в их отношении методов многосторонней дипломатии.

Важнейшей ступенью в развитии многосторонней дипломатии в Европе в начале Нового времени стал Вестфальский конгресс 1648 г., которым была закончена Тридцатилетняя война, разорившая и обескровившая многие европейские государства. Главным достижением этого конгресса стало рождение идеи и принципа **суверенного равенства**

ГЛАВА 14

государств — больших и малых, необходимого для поддержания **баланса сил**, как метода сохранения международного мира.

Вестфальский конгресс 1648 г. был выдающимся событием многосторонней дипломатии. Он положил начало ряду исторических конференций, которые на протяжении трех с половиной веков стали учредительницами новых систем международных отношений, сначала в Европе, а затем и во всем мире. Система, созданная Вестфальским конгрессом, сохранялась и действовала в течение почти 150 лет до тех пор, пока не была разрушена Французской революцией 1789 г. и войнами Наполеона. После разгрома Наполеона эту систему восстановили на Венском конгрессе 1815 г., добавив принцип легитимизма. Она эффективно просуществовала до Первой мировой войны, сохраняя общий баланс сил в Европе (и, между прочим, сдерживая стремление России к разгрому Турции и установлению контроля над Черноморскими проливами в Крымской войне 1853–1856 гг. и в Балканской войне 1877–1878 гг.).

В то же время за пределами Европы в течение XVIII и XIX вв. происходил раздел остального мира на колониальные империи и зоны влияния, что породило систему колониального регионализма. **Мир рассматривался не как единое целое, а как сумма владений нескольких главных держав**, которые соперничали в борьбе за все новые территории. Эта борьба и привела к Первой мировой войне. Завершившая эту войну Версальская конференция 1919–1920 гг. учредила новую систему международных отношений и создала первую мировую политическую организацию — Лигу Наций, призванную предотвращать возникновение войн, разрешать конфликты. Лига Наций, однако, не стала эффективной и не предотвратила Вторую мировую войну.

Многосторонняя дипломатия, охватывающая весь мир и ставшая глобальной, восторжествовала в Ялте в январе 1945 г. на конференции трех руководителей антифашистской коалиции, согласовывавших между собой основы будущего мира. Новая система международных отношений, которая стала называться Ялтинско-Потсдамской, была определена и юридически закреплена в 1945 г. в Уставе ООН. В трудных условиях холодной войны во второй половине XX в. эта система с участием ООН помогла народам прервать цепь мировых войн, предотвратить возникновение третьей мировой войны и усовершенствовать современный механизм многостороннего глобального сотрудничества государств.

В настоящее время рациональное управление международными отношениями не может быть иным, кроме как многосторонним. Стрем-

ление США к созданию монополярной силовой структуры международных отношений натолкнулось на решимость большинства стран мира добиться формирования многополярной, или полицентричной, мировой системы с центральной ролью ООН. После первоначальной демонстрации силы НАТО в Югославии в 1990-х годах раскол между западными державами и политические неудачи США в Афганистане и Ираке резко ухудшили перспективы монополярности. Однако предстоит приложить еще немало усилий, чтобы сформировать надежную полицентричную систему XXI в. и обеспечить за ООН центральную роль как основного механизма управления международными отношениями на глобальном, а когда потребуется, то и на региональном уровне.

Для международных отношений второй половины XX в. было характерно блоковое противостояние, создававшее основу военно-политического равновесия, обеспечивавшего мир на земле. При этом центральное место в мировой системе отношений занимала ООН как механизм для всестороннего сотрудничества государств.

В конце XX — начале XXI в. стали возникать или укрепляться в дополнение к ООН группировки государств, объединяющих свои усилия в рамках различных многосторонних форматов для решения общих задач на основе совпадающих интересов. Это ЕС, СНГ, ЕврАзЭС, АСЕАН, АТЭС, ШОС, ОБСЕ, БРИК и другие региональные и отраслевые группировки. Произошел переход от блокового противостояния к **многовекторной многосторонней дипломатии**, в которой нуждается большинство государств мира для формирования более современной и совершенной системы отношений. Дипломатия стала не межблоковой, а **«сетевой»**, опирающейся на гибкие формы участия государств в многосторонних структурах в целях коллективного поиска решений общих задач. Теперь большинство стран обсуждает будущую мировую архитектонику, не принимая планетарные претензии США и **«новые формы гегемонизма в политике»**. Выдвигается новая идеология международных отношений, основанная на **«консенсусной дипломатии»** и **«новом глобальном самоуправлении»**. При этом считается, что формирование новой системы должно проходить без навязывания одними государствами их ценностей другим странам, без диктата, без конфронтации и военных потрясений, а путем многосторонней дипломатии в рамках общепризнанного международного права.

Методы многосторонней дипломатии. Многосторонняя дипломатия, или, в более узком виде, конференционная дипломатия, стала основным инструментом поиска и согласования международных ре-

ГЛАВА 14

шений в глобальном, региональном и отраслевом масштабах. Именно она формирует новые концепции, принципы и нормы современного международного общения.

Основными формами многосторонней переговорной дипломатии являются:

- совещания;
- конференции;
- конгрессы;
- сессии международных организаций;
- консультации;
- добрые услуги;
- посредничество;
- миротворческие операции.

Особое значение имеют межгосударственные многосторонние **встречи на высшем и высоком уровне**, которые могут иметь формат совещания, конференции, участия в конгрессе.

Важнейшая роль в современной многосторонней дипломатии принадлежит также **международным организациям**.

Государства, ведущие переговоры об урегулировании конфликтов, споров и сложных международных проблем, часто нуждаются в **помощи третьих сторон**, в качестве которых выступают другие страны, а нередко и группы стран или международные организации, причем эта помощь может оказываться в форме **добрых услуг, посредничества**, а иногда и **миротворческих операций**. В этих случаях структура переговоров усложняется и превращается в многосторонние усилия государств, осуществляемые либо в соответствии с положениями Устава ООН, либо, в негативных случаях, с нарушениями его принципов и положений.

«Добрые услуги» — это предложение какого-либо государства или международной организации, обращенное к конфликтующим сторонам и имеющее целью помочь им в налаживании и проведении прямых переговоров об урегулировании их спора или конфликта. Имеется в виду, что **«добрые услуги»** — это главным образом организационное содействие, когда **«третья сторона»** может предложить конфликтующим свою территорию и свои удобные помещения, где в обстановке, свободной от политического давления, они могли бы успешно провести свои переговоры. Сторона, оказывающая **«добрые услуги»**, сама участия в переговорах не принимает и предложений по существу спора не вносит. Согласно Уставу ООН, оказывать **«добрые услуги»** спорящим сторонам может, в частности, Совет Безопасности ООН (ст. 33, 36, 38 Устава ООН).

Посредничество — это участие третьего государства в переговорах между спорящими или конфликтующими сторонами. Само третье государство не является спорящей стороной, но заинтересовано в урегулировании и прекращении спора. Когда спорящие долго не могут договориться, посредник предлагает свою помощь и с согласия обеих спорящих сторон вносит свои предложения по существу урегулирования спора. Эти предложения, как правило, имеют характер компромисса. Если стороны не принимают эти предложения, посредничество считается неудачным. Но чаще всего стороны, соглашаясь на посредничество, заранее обещают принять предложения посредника. В случае необходимости посредник может оказывать на спорящих политическое или иное влияние, побуждая их к принятию его предложений об урегулировании спора. Посредниками могут выступать одно или несколько государств, а также ООН и другие международные организации. Согласно Уставу ООН если Совет Безопасности считает, что продолжение спора могло бы угрожать поддержанию международного мира и безопасности, он решает рекомендовать такие условия разрешения спора, какие он найдет подходящими.

Участники многосторонней дипломатии. Основными участниками любой деятельности, определяемой как многосторонняя дипломатия, являются суверенные государства. Наряду с ними в статусе субъекта многосторонней дипломатии выступают международные организации, представляющие собой объединения суверенных государств. И те и другие могут быть **полноправными участниками** международных многосторонних переговоров, совещаний, конференций, конгрессов, а также осуществляемых по их решениям международных миротворческих операций.

Конкретный состав участников каждого мероприятия в области многосторонней дипломатии или каждой международной организации определяется достигнутой договоренностью. Например, Группа по ближневосточному урегулированию («Ближневосточный квартет»), созданная в 2002 г., состоит из четырех полноправных участников: двух держав и двух международных организаций — Евросоюза, России, США и ООН.

ООН — универсальная организация, членами которой состоят 193 суверенных государства, т.е., по существу, она объединяет все государства мира (кроме нескольких, совсем уж микроскопических стран). В ЮНЕСКО (Организация Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры) в настоящее время насчитывается 195 го-

ГЛАВА 14

сударств-членов (и 8 членов-сотрудников, т.е. малых территорий, не несущих ответственность за внешнюю политику).

Перед проведением любой международной конференции определяется состав ее участников, среди которых различаются по статусу **полномочные участники и наблюдатели**. Полномочные участники могут выступать на заседаниях, вносить предложения, обсуждать проекты решений, голосовать за или против этих проектов, участвовать в выработке консенсусных решений. Наблюдатели могут посещать большинство заседаний конференции и присутствовать при обсуждении официальных пунктов повестки дня. Они имеют доступ ко всей официальной документации конференции, но не имеют права голоса при принятии решений на конференции и не могут вносить своих предложений. Кроме государств, приглашенных на конференцию в качестве наблюдателей, в этом же статусе могут быть приглашены международные организации, в частности региональные. Так, многие международные организации участвуют в качестве наблюдателей в работе Генеральной Ассамблеи ООН на ее ежегодных сессиях.

В некоторых случаях при урегулировании военных конфликтов участниками международных переговоров могут быть не только суверенные государства, но и пока еще не признанные таковыми **«воюющие стороны**», добившиеся успехов в борьбе и имеющие реальную перспективу стать в скором времени бесспорной властью в своей стране. Такая практика была нередкой в период национально-освободительных войн во второй половине XX в.

Кроме того, на конференциях и многосторонних переговорах может быть решено заслушать представителей национальных меньшинств, бизнеса, общественных организаций, экспертов и консультантов, которые, однако, не становятся полномочными участниками переговоров, а должны выступать на тех условиях, которые определены решениями конференции.

На рубеже XX и XXI вв. на фоне очевидных процессов глобализации в международном переговорном процессе выявились возрастающая роль транснациональных корпораций и неправительственных организаций. Одно время казалось, что те и другие готовы вторгнуться в процессы многосторонней дипломатии, превратившись в ее полномочных субъектов наряду с суверенными государствами. Однако практика дипломатии в первом десятилетии нового века показала, что, несмотря на усилившееся влияние финансово-промышленных кругов и неправительственных организаций на внешнюю политику государств, полномочными субъектами многосторонней дипломатии на сегодняшний

день остаются только суверенные государства и межгосударственные международные организации. Что касается транснациональных корпораций, то их активное участие в международном переговорном процессе осуществляется, как правило, посредством включения их представителей в правительственные делегации, ведущие переговоры и участвующие в работе международных конференций, а также посредством учета интересов корпораций в директивах для правительственные делегаций, лоббирования и т.д.

Таковы же методы влияния на международные переговоры со стороны неправительственных организаций, как правило, тщательно разрабатывающих интересующую их тему, готовящих справки, анализы и предложения, которые учитываются в директивах правительственные делегаций. Представители неправительственных организаций включаются в состав официальных делегаций либо заслушиваются на конференциях в качестве экспертов. Кроме того, они активно участвуют в пропагандистских кампаниях, проводимых в связи с переговорами.

Подготовка к проведению международных конференций. Успех международных конференций и многосторонних переговоров во многом зависит от их тщательной подготовки. Инициаторам этих мероприятий необходимо заранее путем предварительных переговоров согласовать основные темы и повестку дня конференций, состав их участников, место и время проведения, сроки работы конференций и характер их возможных решений.

Важно также заранее договориться об уровне представителей на переговорах или делегаций на конференциях, а также провести подготовку общественного мнения в странах-участницах, чтобы создать благоприятную политическую обстановку вокруг проводимого многостороннего мероприятия. Нередко предварительные переговоры по всем этим вопросам, которые называют **переговорами о переговорах**, требуют значительных усилий и времени.

Председательствование на многосторонних переговорах. В отличие от двусторонних переговоров, где не бывает постоянного председателя, на многосторонних переговорах и на конференциях всегда возникает необходимость определить порядок председательствования, которое обеспечивало бы четкую организацию ведения переговоров и работы конференции. Здесь возможны несколько вариантов. Председателем может быть избрана страна или глава делегации страны, где проводятся переговоры. Но может быть решено, что все страны — участницы переговоров по очереди в алфавитном порядке председа-

ГЛАВА 14

тельствуют на переговорах в течение определенного короткого срока. На международных конференциях председатель чаще всего избирается путем голосования из числа нескольких выдвинутых кандидатур с учетом справедливого географического представительства. Наконец, председателем может быть избран в личном качестве известный политический деятель, уважаемый участниками переговоров и имеющий значительный дипломатический опыт.

На Генеральной Ассамблее ООН, проводящей свои сессии ежегодно, в начале сессии проходят выборы председателя, место которого поочередно занимают представители пяти групп государств: азиатских, африканских, восточноевропейских, западноевропейских и латиноамериканских и других государств. Председатель занимает этот пост в течение всего года до переизбрания его на следующей сессии ассамблеи. В Совете Безопасности ООН председательствование осуществляется членами Совета поочередно в английском алфавитном порядке, причем каждый председатель занимает этот пост в течение месяца.

На Ялтинской конференции руководителей трех держав — СССР, США и Великобритании в 1945 г. хотя и предполагалось, что все три руководителя имели право поочередно председательствовать на заседаниях конференции, но по предложению советской стороны председателем на все время конференции был избран президент США.

На Совещании по безопасности и сотрудничеству в Европе при его торжественном открытии и закрытии председательствовал министр иностранных дел принимающей страны. А на других заседаниях председательствование осуществлялось на основе ротации министрами иностранных дел на каждом заседании поочередно и в определенном порядке в соответствии со списком стран, составленным путем жеребьевки.

Возможны и другие разнообразные варианты председательствования, отвечающие обстановке и особенностям проводимого многостороннего мероприятия.

Правила процедуры международных конференций. Утверждение правил процедуры и их строгое соблюдение являются необходимым условием успешной работы конференций. Чем больше государств участвуют в конференции, тем тщательнее должна быть разработана процедура обсуждения вопросов и особенно принятия решений конференции. Правила процедуры должны предусматривать возможность для всех делегаций выступить с изложением своей позиции, внести свои предложения и участвовать в принятии решений.

Наиболее разработанными и совершенными являются Правила процедуры Генеральной Ассамблеи ООН, которые постоянно обновляются, обеспечивая работу самого демократичного международного форума современности. Эти правила служат эталоном для выработки процедуры работы других международных конференций, как универсальных, так и менее многочисленных по составу и менее сложных по предметам обсуждения.

Правила процедуры предусматривают порядок руководства работой конференции, состав ее главных и вспомогательных органов, структуру комитетов, обязанности секретариата.

В работе международных конференций и совещаний, как правило, бывает три основных этапа. Первый (начальный) этап, когда главы всех делегаций выступают с изложением своих принципиальных позиций по обсуждаемым вопросам на пленарных заседаниях конференции. При этом они вносят свои предложения, передавая их в секретариат конференции, который распространяет эти предложения в виде проектов будущих решений. На этом этапе участники конференции изучают позиции друг друга и внесенные предложения, сопоставляя их со своими позициями и анализируя возможности их сближения с целью выработки согласованного решения. В это время начинает просматриваться в общих чертах «область согласия».

На втором этапе работы конференции создаются комитеты и рабочие (экспертные) группы, которым поручается изучить внесенные предложения и подготовить согласованный проект (или проекты) решений для представления их на пленарном заседании. Этот этап обычно наиболее напряженный, так как именно в это время вырабатываются тексты будущих решений, происходит столкновение позиций, их согласование, поиск компромиссных подходов и выяснение пределов возможной договоренности по обсуждаемым проблемам.

Комитеты и рабочие (экспертные) группы заседают обычно на уровне заместителей глав делегаций или советников, которые ежедневно докладывают о ходе работы главам своих делегаций. Последние, если необходимо, информируют свои министерства иностранных дел о положении дел на конференции. Обязательное информирование происходит, если в директивах делегации предусматривались не только первые, но и вторые (компромиссные) позиции, в переходе на которые, по мнению делегации, возникла целесообразность и наступило время. В случае необходимости главы делегаций в наиболее ответственные моменты согласования проектов окончательных решений могут сами принять участие в работе комитетов.

ГЛАВА 14

В комитетах работают чаще всего по «методу круглых и квадратных скобок», что означает сопоставление внесенных предложений (проектов) и объединение их в один предварительный проект. В предварительном объединенном проекте совпадающие положения печатаются простым текстом, не совпадающие, но близкие по сути положения, которые могут быть согласованы путем компромисса, берутся в квадратные скобки, а совсем противоречащие друг другу положения — в круглые. Такой метод позволяет лучше видеть всю картину возможной договоренности с ее совпадающими, сложными и совсем трудными местами.

Одновременно с заседаниями комитетов и экспертных групп в этот период ведется большая работа в кулуарах конференций, где дипломаты в личных контактах и беседах стремятся выяснить возможности сближения позиций различных государств и их групп, убеждают другие страны сделать новые шаги в поисках компромиссов, договариваются о взаимных уступках. Иногда в ходе конференции прибегают и к такому приему, как обращение через посольства в столицы государств-участников с призывом смягчить их позиции и разнообразить их в интересах улучшения двусторонних отношений и достижения сдвига в работе конференции.

Для контактов делегаций вне официальных заседаний в помещениях, где проводятся конференции, обычно выделяются залы или салоны, оборудованные средствами связи и удобной мебелью, чтобы в спокойной деловой атмосфере делегаты могут встречаться и проводить нужные им беседы. Такие помещения называются «делегатс-ландже», а в печати о них обычно говорят как о кулуарах.

На конференциях с большим числом участников контакты и переговоры «всех со всеми» в краткие ограниченные сроки практически невозможны. Поэтому сейчас выработаны методы объединения государств в группы по географическому признаку (по регионам) или по интересам. Эти группы выделяют из своей среды «координаторов» (одного либо двух-трех), каковыми могут быть отдельные страны или их опытные дипломаты, которым поручается представлять интересы данной группы в переговорах с координаторами других групп государств относительно согласования в комитетах и кулуарах окончательных решений конференции. Среди государств различаются группы активных участников конференции и «группы поддержки».

После выработки, по существу, общего проекта решения проводится окончательное редактирование («шлифовка») текста проекта на рабочих и официальных языках конференции, для чего может быть создан редакционный комитет. В конечном счете согласованный про-

ект решения передается докладчиком комитета на пленарное заседание конференции с описанием основных моментов работы над этим документом.

На третьем (заключительном) этапе конференции обсуждается подготовленный проект решения (резолюции) на пленарных заседаниях. Все государства-участники вправе высказать свое мнение об этом проекте и внести дополнения и поправки. Некоторые из них могут считать, что их позиция была недостаточно отражена в компромиссном проекте. Как правило, все эти вопросы решаются посредством дальнейшего согласования либо голосования.

Методы принятия решений на конференциях. На международных переговорах с небольшим числом стран-участников решения принимаются на основе **общего согласия**.

Однако на форумах с многочисленным составом участников достижение всеобщего согласия нередко оказывается трудной задачей, вследствие чего приходится прибегать к другим методам одобрения выработанных решений. Примером может служить принятие решений консенсусом. В 60–70-х годах прошлого века возникла практика (даже не правило, а именно практика) применения **консенсуса**. Это нововведение позволяло не вдаваться в детали редактирования текста, по которому могли оставаться мелкие разногласия, но одобрить решение в принципе, с тем чтобы, когда появится необходимость поговорить о деталях, заинтересованные стороны могли бы это сделать, не нарушая ранее принятой принципиальной договоренности. В правилах процедуры Совещания по безопасности и сотрудничеству (1975) говорилось: «Решения Совещания принимаются на основе консенсуса. Консенсус определяется как отсутствие какого бы то ни было возражения, высказанного каким-либо представителем и выдвигаемого им как представляющее препятствие для принятия решения по рассматриваемому вопросу». По наиболее распространенному определению, консенсус — это принятие решения или текста договора на международных конференциях и в международных организациях на основе общего согласия участников без проведения формального голосования, если против него не выступает ни один из участников данного форума. Отсутствие голосования при принятии решения служит главным признаком консенсуса.

Когда консенсусные решения не получаются, участники конференции договариваются принимать свои резолюции путем голосования. Они должны заранее предусмотреть возможные варианты голосования, а именно принятие решений:

ГЛАВА 14

- **простым большинством** голосов, т.е. 50% голосующих плюс 1 голос;
- **квалифицированным большинством** голосов, т.е. заранее определенным количеством голосов, которых может быть $\frac{2}{3}$, или $\frac{3}{4}$, или иное количество участвующих в голосовании;
- **взвешенным голосованием**, которое применяется на форумах финансовых организаций, когда каждому участнику принадлежит такое количество голосов, которое соответствует его денежному вкладу в эту организацию.

При проведении голосования простым или квалифицированным большинством важно заранее установить, от какого состава участников конференции будут отсчитываться указанные 50%, или $\frac{2}{3}$, или $\frac{3}{4}$ голосов: от общего числа участников конференции или от числа голосующих. В Правилах процедуры Генеральной Ассамблеи ООН предусматривается, что большинство — простое или $\frac{2}{3}$ голосов — определяется от «присутствующих и участвующих в голосовании членов Организации», притом что выражение «присутствующие и участвующие в голосовании члены Организации» относится к членам ассамблеи, голосующим за или против. То есть члены Организации, которые воздерживаются от голосования, рассматриваются как не участвующие в голосовании (правила 83, 84 и 86). Иначе говоря, большинство определяется не от общего числа участников конференции, а только от числа голосующих за и против.

В Совете Безопасности ООН решения по вопросам существа считаются принятыми, если за них поданы голоса девяти членов Совета, включая совпадающие голоса всех его постоянных членов. Решения Совета Безопасности по вопросам процедуры считаются принятыми, когда за них поданы голоса девяти членов Совета.

Голосование на конференциях может проводиться поднятием рук или вставанием, однако любой представитель может потребовать поименного голосования, которое проводится в алфавитном порядке по названиям государств-участников, начиная с государства, определяемого председателем по жребию. При таком голосовании отдельно вызывается каждое государство, и один из его представителей отвечает «да», «нет» или «воздерживаюсь». Могут также быть позиции «не участвую» в голосовании или фактическое отсутствие делегации на своем месте в зале заседания. Результаты голосования заносятся в отчет заседания в алфавитном порядке названий государств.

Если на конференции голосуют с помощью механического оборудования, то поименное голосование проводится путем нажатия кнопок и результаты поименно заносятся в отчет о заседании.

Решения, принимаемые на международных конференциях. Существуют три вида решений международных конференций, различающихся по юридической силе их обязательности для государств-участников:

- декларации о намерениях;
- рекомендации;
- обязательные решения.

Декларации о намерениях не имеют статуса юридически обязательных решений. Если этот документ провозглашается одним государством, то другие страны при определении своей политики могут принимать его во внимание, с большей или меньшей степенью доверия. Однако если такая декларация согласовывается и принимается группой государств, то невыполнение ее одним или несколькими участниками может восприниматься остальными как основание для снижения политического доверия между соавторами декларации.

Рекомендации, принятые на международной конференции, также не являются юридически обязательными для исполнения ни странами, принявшими эту рекомендацию, ни другими государствами, к которым она могла быть обращена. Однако рекомендация представляет собой политическое решение с целью дать совет, обозначить желательное направление действий и оказать определенное политическое давление на тех, к кому она обращена.

Обязательные решения принимаются на конференциях государствами, берущими на себя юридические обязательства, голосуя за или подписывая согласованные договоры, конвенции и другие решения, невыполнение которых считалось бы нарушением международного права.

Обязательны для выполнения также решения Совета Безопасности ООН в соответствии с положениями главы VII Устава ООН, принимаемые в целях поддержания международного мира и безопасности. Все государства — члены ООН обязались, в соответствии с Уставом ООН, подчиняться решениям Совета Безопасности и выполнять их.

Заключительные документы конференций. На международных конференциях, совещаниях и сессиях международных организаций решения могут оформляться в разнообразных документах в зависимости от их содержания и согласованных намерений государств-участников. Это могут быть:

- договор;
- соглашение;

- хартия;
- пакт;
- резолюция;
- договоренность;
- декларация;
- рекомендация;
- коммюнике;
- «понимание»;
- заявление (одобренное всеми участниками);
- протокол;
- заключительный документ.

Лингвистическое обеспечение работы конференций. Выступления и переговоры делегаций многих стран на международных конференциях требуют организации службы переводов, которая должна преодолеть «многоязычие» участников переговоров и обеспечить эффективную работу конференций. Правила процедуры международных конференций предусматривают определенный порядок использования языков для выступлений на официальных заседаниях и на рабочих совещаниях, для внесения предложений, составления докладов и редактирования согласованных решений. На каждой конференции определяются **официальные и рабочие** языки данной конференции с учетом национального состава большинства ее участников. Статус официальных получают языки, на которых ведется дискуссия в главных органах конференции и публикуются все официальные документы (протоколы заседаний, предложения, доклады, решения, резолюции).

Рабочие языки — это языки повседневной работы на заседаниях конференций и в их секретариатах, языки первоначальных проектов документов и их обсуждения во вспомогательных рабочих органах конференций, подготовки текстов будущих решений, переговоров в кулуарах и т.д. В некоторых случаях количество официальных и рабочих языков совпадает, но чаще рабочими определяются не более чем один-два наиболее распространенных «языка международного общения». За статус языка на конференциях нередко идет политическая борьба. На региональных конференциях и переговорах, как правило, используют языки данного региона.

В ООН официальными и рабочими языками Генеральной Ассамблеи ООН, ее комитетов и подкомитетов признаны английский, французский, испанский, русский и китайский. Кроме того, арабский язык является официальным и рабочим языком Генеральной Ассамблеи и ее

главных (не всех) комитетов. На Генеральной Ассамблее и в Совете Безопасности делегат может выступать на любом официальном языке (английском, французском, арабском, испанском, китайском и русском).

Любой представитель может произнести речь на языке, не являющемся языком Генеральной Ассамблеи и Совета Безопасности. В этом случае он сам обеспечивает перевод своего выступления на один из официальных языков. Далее переводчики Секретариата осуществляют перевод его выступления на другие языки.

В Секретариате ООН рабочие языки — английский и французский. Из-за расположения штаб-квартиры ООН в Нью-Йорке де-факто в рабочей среде ООН доминирует английский язык.

Большинство международных организаций сами устанавливают официальные и рабочие языки для своих форумов и подразделений.

В СНГ официальными языками являются языки стран-участниц, рабочим языком — русский. В ЕС официально равноправно используются 23 языка, но как рабочие языки — французский, английский и немецкий. В январе 2005 г. официальные власти Евросоюза прекратили синхронный перевод испанского и итальянского языков. (Это говорит о том, что рабочий статус языков определяется в первую очередь экономическими, а во вторую — демографическими причинами.)

В других международных организациях используются как рабочие следующие языки:

- Шанхайская организация сотрудничества — китайский и русский;
- НАТО — английский (фактически доминирует) и французский;
- Международная организация труда — английский, испанский и французский;
- Международный союз электросвязи — английский, испанский и французский;
- НАФТА — английский (фактически доминирует), испанский и французский (наименее представленный);
- Олимпийские игры МОК — английский (фактически доминирует) и французский;
- ФИФА — английский, испанский, немецкий и французский. Ранее единственным официальным языком был французский, в настоящее время — английский (протоколы, корреспонденция и заявления).

На международных конференциях, как правило, практикуются два вида устного перевода: **синхронный и последовательный**. Первый — са-

ГЛАВА 14

мый трудоемкий и сложный: синхронный переводчик, сидящий в отдельной кабине, воспринимает на слух через наушники непрерывную речь оратора и переводит ее в микрофон для всех участников конференции. Облегченный вариант синхронного перевода, когда переводчик заблаговременно получает письменный текст речи оратора, но выполняет перевод, слушая оратора и внося коррективы по ходу живой речи. Из-за большой напряженности работы при синхронном переводе смена одного переводчика не превышает 30 минут.

При последовательном переводе переводчик находится рядом с оратором, выслушивает по нескольку предложений или абзацев, делая попутно для себя заметки, и после этого передает на другом языке перевод сказанного оратором. Оратор, заинтересованный в четком восприятии аудиторией его речи, делает остановки и смысловые паузы, позволяя переводчику как можно полнее и точнее по частям переводить его речь.

Служба **письменного перевода** призвана обеспечивать перевод документов, полностью охватывающих тематику повестки дня конференции. Каждый письменный переводчик должен уметь переводить на свой родной язык с двух или более официальных языков и часто с некоторых неофициальных.

Многосторонние международные форумы XXI в. Центральным всемирным форумом, в котором участвуют все государства, является **Организация Объединенных Наций**, созданная для того, чтобы:

- поддерживать международный мир и безопасность и для этой цели принимать эффективные коллективные меры по предотвращению и устранению угрозы миру;
- развивать дружественные отношения между нациями на основе уважения принципа равноправия и самоопределения народов;
- для обеспечения сотрудничества в разрешении международных проблем экономического, социального, культурного и гуманистического характера;
- всемерно способствовать развитию уважения прав человека и основных свобод для всех, без различия расы, пола, языка и религии.

Среди главных органов ООН наиболее важные — Генеральная Ассамблея и Совет Безопасности. Генеральная Ассамблея — главный совещательный, директивный и представительный орган Организации Объединенных Наций. Ассамблея — форум для многостороннего обсуждения всего спектра международных проблем, включая политические,

экономические и социальные вопросы, а также права человека. Решения Генеральной Ассамблеи (резолюции) являются **рекомендациями**.

Совет Безопасности несет главную ответственность за поддержание международного мира и безопасности. Он уполномочен обеспечивать международный мир, расследовать любой спор или любую ситуацию, которая может привести к международным трениям, выносить рекомендации относительно методов урегулирования подобных споров, определять существование угрозы миру или акта агрессии и предпринимать принудительные, включая военные, действия против агрессора. Решения Совета Безопасности по этим вопросам принимаются большинством в девять голосов при том, что ни один из пяти постоянных членов Совета не проголосует против (право вето).

Во многих областях международного глобального сотрудничества на основе межправительственных соглашений созданы связанные с ООН **международные специализированные учреждения (организации)**:

- Всемирный почтовый союз (ВПС);
- Группа Всемирного банка:
 - Международная ассоциация развития (МАР),
 - Международная финансовая корпорация (МФК),
 - Международный банк реконструкции и развития (МБРР),
 - Международный центр по урегулированию инвестиционных споров (МЦУИС),
 - Многостороннее агентство по инвестиционным гарантиям (МИГА);
- Всемирная метеорологическая организация (ВМО);
- Всемирная организация дравоохранения (ВОЗ);
- Всемирная организация интеллектуальной собственности (ВОИС);
- Всемирная туристская организация (ЮНВТО);
- Международная морская организация (ИМО);
- Международная организация гражданской авиации (ИКАО);
- Международная организация труда (МОТ);
- Международный валютный фонд (МВФ);
- Международный союз электросвязи (МСЭ);
- Международный фонд сельскохозяйственного развития (МФСР);
- Организация Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры (ЮНЕСКО);
- Организация Объединенных Наций по промышленному развитию (ЮНИДО);

ГЛАВА 14

- Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций (ФАО).

Другие связанные с ООН организации:

- Всемирная торговая организация (ВТО);
- Международное агентство по атомной энергии (МАГАТЭ);
- Организация по Договору о всеобъемлющем запрещении ядерных испытаний (ОДВЗЯИ);
- Организация по запрещению химического оружия (ОЗХО).

Многосторонние международные форумы и объединения «по интересам» и регионам. «Большая двадцатка» (G20) создана по инициативе ведущих промышленно развитых стран для диалога с развивающимися странами. Группа представляет 20 крупнейших национальных экономик и Европейский союз. В последние годы на встречах группы обсуждаются меры, касающиеся преодоления глобального финансового и экономического кризиса.

Европейский союз (ЕС) — интеграционное экономическое и политическое объединение 27 европейских государств, проводящее общую внешнюю и согласованную оборонную политику. Семнадцать стран союза имеют единую валюту — евро, образуя еврозону. Наиболее важными институтами ЕС являются Европейская комиссия, Совет Европейского союза, Европейский совет, Европейский парламент, Суд Европейского союза и Европейский центральный банк. Большинство стран ЕС договорились о создании **Шенгенской зоны** с полной отменой паспортного контроля, унифицированной визовой политикой. Союз имеет полномочия на заключение международных договоров и на участие в международных отношениях от имени всего ЕС.

Содружество Независимых Государств (СНГ) — региональная международная организация, инфраструктура многостороннего взаимодействия независимых государств, бывших республик СССР, возникшая как результат его распада. СНГ не является надгосударственным образованием. В Уставе СНГ зафиксированы цели организации:

- осуществление сотрудничества в политической, экономической, экологической, гуманитарной, культурной и иных областях;
- создание общего экономического пространства;
- обеспечение прав и основных свобод человека; сотрудничество в обеспечении международного мира и безопасности и осуществлении разоружения;
- содействие гражданам государств-членов в свободном общении, контактах и передвижении в Содружестве;

- взаимная правовая помощь и сотрудничество в других сферах правовых отношений;
- мирное разрешение споров и конфликтов между государствами Содружества.

Политические и иные органы СНГ — Совет глав государств и Совет глав правительства, Совет министров иностранных дел, Координационно-консультативный комитет, Совет министров обороны, Экономический суд, Межгосударственный банк, Комиссия по правам человека, Межпарламентская ассамблея, Исполнительный секретариат СНГ и др.

На пространстве СНГ сформировались и действуют несколько организаций:

- Организация Договора о коллективной безопасности (ОДКБ) — Армения, Белоруссия, Казахстан, Киргизия, Россия, Таджикистан, Узбекистан;
- Евразийское экономическое сообщество (ЕврАзЭС) — Беларусь, Казахстан, Киргизия, Россия, Таджикистан, Узбекистан;
- Единое экономическое пространство (ЕЭП) — Беларусь, Казахстан, Россия, имеющее целью создание к 2015 г. Евразийского экономического союза;
- Союзное государство России и Белоруссии.

Шанхайская организация сотрудничества (ШОС — «Шанхайская шестерка») — региональная международная организация (страны-члены: Китай, Россия, Казахстан, Таджикистан, Киргизия и Узбекистан, страны-наблюдатели: Монголия, Иран, Пакистан, Индия, партнеры по диалогу: Шри-Ланка и Беларусь). ШОС не является военным блоком. Его главные задачи: укрепление стабильности и безопасности на пространстве, объединяющем государства-участников, борьба с терроризмом, сепаратизмом, экстремизмом, наркотрафиком, развитие экономического сотрудничества, энергетического партнерства, научного и культурного взаимодействия. Органы ШОС:

- Совет глав государств (СГГ);
- Совет глав правительств (СГП);
- Совет министров иностранных дел (СМИД);
- Совещания руководителей министерств и ведомств;
- Совет национальных координаторов (СНК);
- Региональная антитеррористическая структура (РАТС).

Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) — региональная организация, объединяющая 56 стран Европы, Северной

ГЛАВА 14

Америки и Центральной Азии. Основные направления решения задач организации: «Первая корзина», или политico-военное измерение, «Вторая корзина», или экономическое и экологическое измерение, «Третья корзина», или человеческое измерение. Все государства — участники ОБСЕ обладают равным статусом. Решения ОБСЕ принимаются на основе консенсуса. Эти решения не носят юридически обязательного характера, но имеют определенное политическое значение.

Организация Североатлантического договора (НАТО) — военно-политический блок, объединяющий большинство стран Европы, США и Канаду. В Уставе НАТО говорится о праве государств — членов НАТО на коллективную самооборону и устанавливается, что вооруженное нападение на одного или нескольких членов НАТО будет рассматриваться как нападение на них всех. Стrатегическая концепция НАТО включает три задачи: коллективную оборону, кризисное регулирование и безопасность на основе сотрудничества. Руководящий орган альянса — Совет НАТО, который может собираться на уровне глав государств и правительств, министров иностранных дел или обороны, а на постоянной основе — на уровне послов. Решения Совета принимаются путем консенсуса. Высший военно-политический орган организации — Комитет планирования обороны, высший военный орган НАТО — Военный комитет, состоящий из начальников Генеральных штабов. Имеются также Группа ядерного сдерживания в составе министров обороны, Группа быстрого реагирования, отвечающая за быстрое развертывание сил НАТО не только в зоне Северной Атлантики (как это понималось до 1990-х годов), но и в любом районе мира, а также генеральный секретарь. Экспансионизм НАТО на рубеже XX—XXI вв. проявился в расширении членского состава НАТО за счет стран Восточной Европы, в расширении сферы военных операций НАТО за пределы прежней зоны ответственности и в претензии на глобальную роль в вопросах безопасности, а также в наращивании военно-стратегических объектов на западных границах России. Механизмом для проведения консультаций по вопросам отношений России и НАТО, достижения консенсуса, сотрудничества и выработки совместных решений по вопросам безопасности в Евроатлантическом регионе является Совет Россия—НАТО (СРН).

Движение неприсоединения (ДН) — международная организация государств, не участвующих в военных блоках (во второй половине XX в. подразумевались главным образом НАТО и Варшавский договор). В настоящее время в ДН участвуют 119 государств и 15 стран-наблюдателей, а также пять международных организаций и два национально-

освободительных движения. Страны — участницы ДН согласовывают действия по различным вопросам международной политики и способны оказывать серьезное влияние на работу международных форумов.

Ассоциация стран Юго-Восточной Азии (АСЕАН) — межправительственная организация стран Юго-Восточной Азии, ставящая целью установление мира и стабильности в регионе через приверженность принципам Устава ООН, а также ускорение экономического, социального и культурного развития ее государств-членов. Их в АСЕАН десять — Индонезия, Малайзия, Сингапур, Таиланд и Филиппины, Бруней-Даруссалам, Вьетнам, Лаос, Мьянма, Камбоджа. Высшим органом АСЕАН является ежегодный саммит глав государств и правительства. Руководящий и координирующий орган — ежегодные совещания министров иностранных дел. Кроме того, проходят совещания министров финансов и министров экономики и сельского хозяйства. Действуют также постоянный комитет на уровне послов, Секретариат. **Асепановский региональный форум** ведет диалог «по двум дорожкам»: на официальном межправительственном уровне и между НПО и академическими кругами. В этом форуме участвуют помимо стран АСЕАН еще 15 государств, включая КНР, Россию, США и ЕС. Отношения России и АСЕАН характеризуются как развитое и всеобъемлющее партнерство.

Азиатско-Тихоокеанское экономическое сотрудничество (АТЭС) — консультативный форум, в котором участвуют не страны, а экономики 21 страны. Цели АТЭС — сотрудничество в области региональной торговли, облегчение капиталовложений, повышение экономического роста и укрепление азиатско-тихоокеанского сообщества. В качестве стратегической цели объявлено создание к 2020 г. в АТР системы свободной и открытой торговли. В АТЭС проводятся ежегодные саммиты (неформальные встречи) лидеров стран АТЭС, в ходе которых принимаются декларации, определяющие перспективы дальнейшей деятельности. Проводятся также встречи министров иностранных дел и экономики. Главные рабочие органы АТЭС: Деловой консультационный совет, 3 комитета экспертов (по торговле и инвестициям, экономический, административно-бюджетный) и 11 рабочих групп по различным отраслям экономики. Россия заинтересовано участвует в АЭС и ее интеграционных проектах, прежде всего в энергетической и транспортной областях, связанных с Сибирью и Дальним Востоком. В сентябре 2012 г. саммит АТЭС был проведен во Владивостоке.

Североамериканское соглашение о свободной торговле (НАФТА) — соглашение между США, Канадой и Мексикой, создавшее крупнейшую в мире региональную зону свободной торговли. НАФТА была

ГЛАВА 14

создана как ответ на интеграционные процессы в Европе и Азиатско-Тихоокеанском регионе. В отличие от ЕС НАФТА не имеет межгосударственных административных органов и законов, которые бы управляли всей системой. Основная цель — снятие барьеров на торговлю товарами между странами-участницами. Центральный орган НАФТА — Комиссия по свободной торговле, в которую входят представители на уровне министров торговли от трех стран-участниц, координирующий орган — секретариат, созданы более 30 рабочих групп и комитетов. НАФТА моноцентрична, так как США — центр экономической силы, который может навязывать свои решения другим партнерам. В 1990-х годах США выдвинули идею создания единой зоны свободной торговли во всем Западном полушарии. Но договоренность об этом не была достигнута.

МЕРКОСУР — общий рынок стран Южной Америки, в который входят Аргентина, Бразилия, Парагвай, Уругвай (в качестве ассоциированных членов — Чили, Боливия, Колумбия, Эквадор и Перу). Главный орган МЕРКОСУР — Совет Общего рынка — собирается на высшем уровне и осуществляет политическое планирование развития интеграции. Группа Общего рынка — главный исполнительный орган, функционирующий постоянно, имеет административный секретариат, а также 10 технических комиссий. Административными органами на межправительственном уровне являются также Комиссия по торговле и Совместная парламентская комиссия. Метод принятия решений высших органов МЕРКОСУР — консенсус.

Организация стран — экспортёров нефти (ОПЕК) — международная межправительственная организация, созданная нефтедобывающими странами в целях координации действий по объему продаж и установлению цен на сырую нефть. В состав ОПЕК входят 12 стран: Иран, Ирак, Кувейт, Саудовская Аравия, Венесуэла, Катар, Ливия, Объединенные Арабские Эмираты, Алжир, Нигерия, Эквадор и Ангола. Министры энергетики и нефти государств — членов ОПЕК дважды в год проводят встречи для оценки международного рынка нефти и прогноза его развития. На этих встречах принимаются решения о действиях, которые необходимо предпринять для стабилизации рынка нефти. Решения об изменениях объема добычи нефти принимаются на конференциях ОПЕК. Россия координирует с ОПЕК свои действия на рынке нефти.

Африканский союз (АС) — международная межправительственная организация, объединяющая 54 государства Африки, преемник Организации африканского единства (ОАЕ). Высший орган — Ассамблея

глав государств и правительств — принимает решения на основе консенсуса или $\frac{2}{3}$ голосами государств-членов. Исполнительный совет, состоящий из министров иностранных дел или других министров, следит за осуществлением политической стратегии, сформулированной ассамблеей. Секретариат АС расположен в Аддис-Абебе. Панафриканский парламент находится в ЮАР и состоит из 265 представителей. В структуру АС входят также Суд союза, а также специализированные технические комитеты. Важнейшими целями АС являются: укрепление единства и солидарности африканских государств и народов Африки, их экономическое развитие и укрепление безопасности на Африканском континенте, урегулирование кризисных ситуаций в Африке при уважении государственных границ, которые существовали на момент получения государствами Африки независимости.

Организация американских государств (ОАГ) — международная организация, объединяющая 35 независимых государств Северной и Южной Америки. Цели ОАГ — мир и безопасность на континенте, укрепление солидарности и сотрудничества, защита территориальной целостности, организация совместных выступлений в случае агрессии, мирное разрешение споров. По Уставу ОАГ любая агрессия против одного из американских государств рассматривается как агрессия против всех остальных. Штаб-квартира ОАГ — в Вашингтоне. Высшие органы ОАГ — Генеральная Ассамблея, Постоянный совет, Консультативное совещание министров иностранных дел, Генеральный секретариат. В течение второй половины XX в. ОАГ находилась под доминирующим влиянием США. В 1962 г. в условиях холодной войны Куба была исключена из ОАГ. В 2009 г. ОАГ отменила это решение, но Куба не вернулась в эту организацию.

БРИКС — группа из пяти стран: Бразилии, России, Индии, Китая, Южно-Африканской Республики, которые рассматриваются как крупные и быстро развивающиеся страны. Предполагается, что размеры их экономик и их рост в ближайшие десятилетия обеспечат этим странам значительное политическое влияние в мире. Группа БРИКС не рассматривается как экономический или политический союз. Однако проводившиеся этими странами встречи на уровне министров иностранных дел и глав государств (2006 г. — Нью-Йорк, 2008 г. — Япония, 2009 г. — Екатеринбург, 2010 г. — Бразилия, 2011 г. — о. Хайнань) свидетельствовали о сходстве или близости их позиций по многим международным проблемам и определенном политическом тяготении стран «пятерки» к общему взаимопониманию и сотрудничеству. Между ними был заключен ряд межгосударственных договоров. По итогам послед-

ГЛАВА 14

него саммита подписана совместная декларация, в которой сформулированы позиции по основным направлениям мировой политики и план действий на следующий год. Решения БРИКС показывают совпадение интересов пяти стран по широкому кругу международных проблем. Эта группа представляет собой в настоящее время диалоговый форум, позволяющий «пятерке» координировать подходы к ключевым вопросам международной повестки дня.

Организация исламского сотрудничества (ОИС) — самая крупная и наиболее влиятельная официальная правительственные мусульманская международная организация, объединяющая 57 стран с населением около 1,5 млрд человек (бывшая Организация Исламская конференция). При ОИС действует ряд самостоятельных организаций, деятельность которых координируется центральным секретариатом.

Разумеется, помимо приведенных существует большое число международных форумов, организаций и групп, которые, действуя методами многосторонней дипломатии, составляют по всему миру сетевую структуру современных глобальных, региональных, отраслевых и групповых («по интересам») международных отношений.

Ключевые понятия

Многосторонняя дипломатия, посредничество, «добрые услуги», консенсус.

Контрольные вопросы

1. Что представляет собой многосторонняя дипломатия и вехи ее развития?
2. Каковы основные методы, используемые в многосторонней дипломатии?
3. Каковы правила и механизмы подготовки и проведения международных конференций?
4. Охарактеризуйте методы принятия решений на конференциях.
5. Какие существуют виды заключительных документов конференций?



ОТКРЫТАЯ, ПУБЛИЧНАЯ И КУЛЬТУРНАЯ ДИПЛОМАТИЯ

Успех внешнеполитической деятельности государства во многом зависит от степени понимания политическим классом и обществом национальных интересов страны, от их адекватного отражения в ее внешнеполитической стратегии, от реальности выдвигаемых задач и их соответствия внутренним и международным возможностям государства.

Существенное значение имеет крепость «тыла», устойчивость, прочность внутреннего положения — политической, экономической, моральной (идейной) стабильности стран.

Наконец, многое определяется профессиональными качествами политических деятелей и дипломатов, их способностями и умением убедительно, последовательно и твердо проводить в жизнь внешнеполитическую линию государства.

Отсутствие любого из перечисленных факторов обрекает внешнюю политику на серьезные неудачи. Есть еще один такой фактор, невнимание к которому может свести на нет все другие, — информационное сопровождение внешней политики.

Важно не просто заявить свои внешнеполитические цели и вести чисто дипломатическую работу по их продвижению с использованием переговоров, контактов с политическими деятелями и коллегами-дипломатами. Средств дипломатической техники может не хватить.

Успех внешней политики зависит, кроме прочего, от ее положительного восприятия общественностью как своей страны, так и других государств. Если она расценивается как рациональная, целесообразная, не вызывает негативных эмоций в обществе, это уже шаг к успеху.

Но характер восприятия не устанавливается автоматически, а зависит от многих факторов, от умения выигрышно представить свою политику, а также от позиции политического класса других стран в отношении ваших инициатив. Ведь именно от политических, эко-

ГЛАВА 15

номических и интеллектуальных элит зависит, какой тон будет задан за рубежом при обсуждении этих инициатив. А еще точнее, это будет зависеть от кругов и сил, контролирующих основные инструменты, с помощью которых формируется общественное мнение, в том числе печатные и электронные СМИ.

Понятно, что их позиция будет определяться совокупностью их интересов, иногда не совпадающих с интересами вашей страны, а чаще противоречащих им. Следовательно, в других государствах далеко не всегда заинтересованы содействовать продвижению внешнеполитических инициатив вашей страны. Восприятие внешней политики — предмет борьбы, зачастую острой и бескомпромиссной.

Из сказанного логически вытекает вывод — необходимо убедительно и оперативно представлять свои внешнеполитические инициативы политическому классу и широкой общественности, как своей страны, так и зарубежных государств. Дать максимально возможную положительную трактовку своих инициатив, демонстрировать устремленность решать проблему в интересах общего блага, чтобы у партнеров не возникло представления, что речь идет о попытке добиться односторонних преимуществ, действовать в ущерб другим государствам.

Желательно постоянно разъяснять свои инициативы, привлекать к ним внимание, используя как дипломатические средства, так и возможности официальной и неофициальной пропаганды. Речь идет о формировании общественного мнения с помощью информации.

Внешнеполитической пропагандой в развитых странах занимаются государственные структуры. Это целая система институтов, организаций, центров, агентств, которые продвигают политику своего правительства на международной арене. Используется и журналистика. Соответствующая деятельность и у дипломатических ведомств. У них свой инструментарий, свой стиль, свои приемы и методы ведения работы.

Открытая дипломатия. Немного истории. Потребность в открытой дипломатии стала проявляться по мере развития феномена общественного мнения. А его возникновение в свою очередь результат распространения грамотности, массовой периодической печати, а главное — демократизации общественной жизни. Признаки открытости стали заметными в начале XIX в. Они усиливались по мере ослабления политического монополизма и утверждения политического плюрализма.

В Средние века и даже в Новое время в условиях господства монархических режимов, самовластия самодержцев, диктаторов и тиранов не могло быть открытой дипломатии. Дела велись кулаарно, в интересах правящих династий и господствующих элит. Дипломатия, окутанная

покровом тайны, была уделом небольшого числа особо доверенных лиц, ответственных только перед своими властителями. Опасной, фантастической, кощунственной представлялась мысль о том, что даже просвещенная публика, не говоря уже о простом народе, должна что-то знать из области внешней политики, иметь мнение о внешнеполитических делах и тем более оказывать влияние на их ход.

Такое положение сохранялось до XIX в., эпохи революций, крушения монархий, масштабных политических потрясений, когда стало формироваться общественное мнение, постепенно превращавшееся в фактор реальной политики, в инструмент влияния на политическую, в том числе внешнеполитическую, деятельность правительства.

Правящие элиты сопротивлялись вмешательству «посторонних» в свои дела, старались отгородиться от общественности, сохранить свою монополию на тайную дипломатию. И это, в общем, удавалось на протяжении последующих ста лет.

Вместе с тем уже в XIX в. наиболее дальновидные политические деятели понимали, что открытая дипломатия и сотрудничество с общественностью не только возможны, желательны и неизбежны, но даже чрезвычайно полезны для дипломатической деятельности.

Политики и дипломаты стали активнее использовать прессу для пропаганды позиций своих держав. В министерствах иностранных дел начали появляться пресс-бюро или отделы печати, продвигавшие в прессу информацию о внешнеполитической деятельности своих правительств с комментариями, призванными представить ее в наиболее благоприятном свете, а также информировавшие свое руководство о наиболее характерных публикациях иностранной и отечественной прессы.

Со временем министерства иностранных дел приступили к публикации архивных документов. Однако делалось это дозированно. Гласности предавались лишь те документы, которые в наиболее благоприятном свете представляли деятельность своих правительств.

Сильнейший, если не решающий, удар тайной дипломатии нанесла Октябрьская революция в России, когда сменившая царский режим новая власть опубликовала тайные договоры царского правительства с другими государствами.

Переход к принципам открытой дипломатии часто связывают и с именем американского президента Вудро Вильсона, который в январе 1918 г. выступил с программой мира, сформулированной в 14 пунктах. В первом провозглашалось: «Открытые мирные договоры, открыто обсуждаемые, не позволят появиться разным трактовкам

ГЛАВА 15

этих соглашений, дипломатия будет действовать честно и на глазах у общественности».

Правильная по замыслу, эта декларация отражала наивную веру в то, что однажды провозглашенную истину будут всегда и все уважать и претворять в жизнь. Однако различные трактовки соглашений до сих пор остаются одной из главных тем дипломатических баталий, а понятие честности с большим трудом обретает единое толкование. Да и сам Вудро Вильсон на Парижской мирной конференции сразу же столкнулся с трудностью реализации своего принципа открытости. Выработать на общих заседаниях единые нормы Версальского договора оказалось невозможным. Поэтому Вильсон и его главные партнеры Ллойд Джордж, Клеманс и Орландо изолировались от остальных участников конференции и в обстановке жесточайшей секретности занялись согласованием наиболее важных и спорных положений Версальского договора.

Соотношение открытости и секретности в дипломатии. Доверительность и секретность дипломатических переговоров не противоречит принципу открытости. Открытыми и доступными общественности должны быть результаты переговоров. Никакие обязательства нельзя принимать без демократического контроля. Однако поиск пути к договоренностям может, а часто и должен быть конфиденциальным. Без доверительности в поисках решений трудно, а то и невозможно прийти к поставленной цели. Дипломатическая тайна не исчезла. Она защищена международными соглашениями, в том числе Венской конвенцией о дипломатических сношениях.

Конфиденциальными остаются, как правило, и переговоры как по дипломатическим каналам, так и на высоком правительственнонном уровне. Немыслимо, чтобы переговоры в режиме «восьмерки» или при рассмотрении сложных вопросов разоружения, борьбы с терроризмом велись в присутствии прессы, открытыми должны быть лишь их результаты.

История знает случаи, когда договоренности между государствами длительное время оставались секретными для общественности. Обычно это происходит в условиях чрезвычайных угроз безопасности государства. Так было при заключении договора о ненападении между СССР и Германией в 1939 и 1943 гг., когда на конференции в Тегеране руководители СССР, США и Великобритании договорились о вступлении СССР в войну с Японией после окончания войны в Европе. Секретными в силу своей специфики остаются и соглашения о военно-

техническом сотрудничестве, вернее, не факт такого сотрудничества, а его конкретное наполнение.

Степень открытости и демократической легитимности результатов внешнеполитической деятельности зависит от демократичности политического режима государства. Чем он менее демократичен, тем выше уровень неоправданной секретности и закрытости. Тоталитарные, диктаторские режимы жестко контролируют все информационные потоки, стремясь обеспечить абсолютную монополию на принятие решений.

Открытость зависит и от международной обстановки. В годы холодной войны информационная закрытость и секретность с обеих сторон достигали чрезвычайного уровня. Неизбежна и необходима секретность и в условиях борьбы с терроризмом, международной преступностью, наркоторговлей, незаконным оборотом оружия и прочими появлениеми международного криминального бизнеса.

Публичная дипломатия в современном мире. Считается, что термин «публичная дипломатия» появился в 1960-х годах в США. Если иметь в виду, что публичная дипломатия — это не что иное, как пропаганда среди зарубежной, да и своей общественности имиджа и политики страны, то истоки подобной работы можно найти еще в древности. И Древняя Греция, и Древний Рим, и другие государства и империи прошлого занимались такой пропагандой среди соседних народов. Конечно, масштабы и возможности были иными, чем сейчас.

Разработчики концепции публичной дипломатии (она зародилась в школе права и дипломатии американского университета Уильяма Тафта) исходили из ключевого положения о том, что целью публичной дипломатии является продвижение национальных интересов через воздействие на общественность. Отмечалось, что комплекс действий в сфере публичной дипломатии может содержать специальные программы, финансируемые правительством и направленные на информационное воздействие на общественное мнение в других странах, причем в эту деятельность могут включаться и неправительственные организации.

Внешнеполитическая пропаганда стала мощным оружием в годы Первой и особенно Второй мировой войны, когда появилась возможность использовать в пропаганде радио, легко преодолевая, таким образом, национальные границы и военные фронты.

Своебородным рекордсменом в использовании пропаганды в качестве внешнеполитического оружия была фашистская Германия. Созданная Геббельсом машина «тотальной пропаганды» использовалась

ГЛАВА 15

для массовой психологической обработки населения и распространения нацистской идеологии. Разработанная Гитлером и Геббельсом методология и техника пропаганды исходили из того, что пропаганда должна снисходить до самого низкого в интеллектуальном отношении уровня. Рекомендовалось избегать всяческих рассуждений и воздействовать исключительно на эмоции, возбуждать фанатизм и даже истерику, не допускать даже намека на то, что может существовать иное мнение.

Может показаться, что непросвещенным обществом, людьми с низким уровнем самосознания и гражданственности легче управлять, манипулировать ими, руководить их поведением. Для этого в современном мире есть свои приемы и методы. Мощным средством воздействия на сознание общества, манипулирования общественными настроениями, грубо говоря, оболванивания общества являются определенные сферы шоу-бизнеса, ориентированные на психологическую обработку зрителей телевизионные программы, всевозможные ток-шоу, юмористические и развлекательные передачи, гламурная пресса, широкая пропаганда индивидуализма, потребительства, эгоизма. Цель — отвлечение людей от наиболее острых проблем современной жизни, деполитизация общества, увод зрителей в нереальный мир призрачных образов, ситуаций и ощущений. Это болезнь информационного общества, широко распространявшаяся по всему свету. За этим зачастую стоит бизнес. Пропаганда определенного образа, стиля жизни создает спрос на всю атрибутику, сопровождающую такое существование. А это стоит больших денег.

Осознание возможностей информации как механизма, облегчающего достижение политических, экономических и военных целей, с одной стороны, и демократизация общественной жизни и политических режимов — с другой, привели к выдвижению концепции свободного потока информации. Упоминание о свободе информации включалось еще в текст Версальского мирного договора, а после Второй мировой войны концепция свободы информации была зафиксирована в документах ООН и ЮНЕСКО. В резолюции Генеральной Ассамблеи ООН № 159 от декабря 1946 г. говорилось: «Свобода информации входит в число основных прав человека».

Можно было бы только приветствовать эту декларацию, если бы не одно существенное обстоятельство. Реализация идеи свободы информации требует соответствующих материальных и организационных ресурсов, которыми располагает лишь небольшая группа развитых стран.

Российские исследователи Ю. Б. Кашлев и Э. А. Галумов подсчитали, что небольшая группа государственно-монополистических

и частных концернов Северной Америки, Западной Европы и Японии контролирует 80% тиражей ежедневных газет, выходящих в мире, 90% радиопередатчиков международного диапазона, 95% мощностей телевидения. Только США контролируют 75% мирового потока телевизионных программ, 50% демонстрационного времени кинофильмов, 90% потока телевизионных новостей, почти 90% собранной и хранящейся в системе ЭВМ коммерческой информации. По существу, они определяют «информационный климат» на планете, направляют потоки критики и информационных войн.

Неудивительно, что менее развитые и развивающиеся страны не удовлетворены таким положением, поскольку для них свобода информации является фикцией. В этих странах говорят об информационном империализме, о необходимости обеспечить свою информационную безопасность. Они пытаются, хотя и не очень успешно, продвигать в пику доктрине свободного потока информации концепцию нового мирового информационного порядка. Сложилось международное сотрудничество в этом вопросе, проблема обсуждается в ООН и ЮНЕСКО. Цель — ликвидировать диспропорцию в информационных объемах, помочь развивающимся странам создать собственные национальные органы информации. Однако движение к этой цели остается крайне медленным.

Конечно, внешнеполитическая пропаганда приобрела особый размах в годы холодной войны. В целях воздействия на зарубежную общественность использовались не только национальные СМИ, но и другие специально созданные механизмы — информационные и пропагандистские центры, радио- и телевизионные сети.

Особенно масштабно внешнеполитическая пропаганда традиционно ведется в США. Внешнеполитическая и информационная доктрина США предусматривает большую активность и даже агрессивность в продвижении на международную арену своих политических целей и задач. Создан мощнейший информационно-пропагандистский аппарат, на содержание которого ежегодно тратятся миллиарды долларов.

Сильная система внешнеполитической пропаганды имелась в Советском Союзе. Ее проводниками были АПН, ТАСС, Иновещание центрального радио. Координация осуществлялась ЦК КПСС. Только ТАСС ежедневно предоставлял информацию объемом около 500 газетных полос. Радиовещание велось для 150 стран мира на 78 языках объемом 237 часов в сутки. Миллионными тиражами распространялась информационная литература. Однако по своим материальным воз-

ГЛАВА 15

можностям и широте охвата советская система внешнеполитической пропаганды не могла сравниться с американской, хотя и опиралась на весомую поддержку международного коммунистического и рабочего движения.

Действовали и другие факторы, снижавшие эффективность советской внешнеполитической пропаганды, прежде всего идеологическое мессианство и догматизм, уклонение от прямой конфронтации с доводами и аргументами идеологических противников, формализм (рассылка тысяч экземпляров пропагандистской литературы в загранпредставительства).

С распадом Советского Союза в начале 1990-х годов был демонтирован и механизм информационного сопровождения и поддержки внешней политики государства. У нового российского руководства первоначально возобладала иллюзия об отмирании международной пропаганды, идеологической борьбы, информационных войн и т.п. Это была стратегическая ошибка. Страна лишилась возможности отстаивать свой имидж за рубежом. Да и информационные войны вовсе не прекратились.

В настоящее время предпринимаются меры, чтобы поправить это положение и вернуть России возможности для формирования своего положительного облика за рубежом. Значительная роль отводится Министерству иностранных дел и его загранучреждениям.

На рубеже нового тысячелетия к решению задач публичной дипломатии стали привлекаться возможности и ресурсы Интернета. В последнее десятилетие работа в Интернете приобрела гигантские масштабы. В государственных и частных структурах ведущих стран мира создаются специальные подразделения и службы, цель которых — отслеживание публикаций в Интернете, затрагивающих интересы этих стран, и оперативное реагирование на них, а также инициативный выброс в пространство Интернета выгодной для себя информации. Институт публичной дипломатии получил таким образом новое измерение и гигантские возможности для влияния на общественное мнение как в национальных, так и в международных измерениях.

Публичная дипломатия и неправительственные организации. Во второй половине XX в. в сферу публичной дипломатии стали активно включаться различного рода неправительственные организации и иные структуры (в том числе пропагандистские и лоббистские службы транснациональных корпораций, частные исследовательские и аналитические центры, правозащитные организации и т.п.). Они выступают под видом независимых акторов в интересах общества с целью

обеспечить «объективную оценку» политических ситуаций и действий правительства, дающих, по их мнению, одностороннюю, искаженную их интерпретацию в интересах власти или их вообще замалчивающих.

Термин «публичная дипломатия» лишь условно применим к сфере деятельности различных НПО. Скорее можно говорить об «общественной дипломатии», о расширении общественного диалога по актуальным вопросам жизни людей в различных странах и проблемах общечеловеческого измерения.

По своим концептуальным позициям, политическим ориентирам и источникам финансирования (без чего они не смогли бы существовать) состав «новых акторов» весьма пестр. Их «независимость» условна, а «объективность» по меньшей мере сомнительна. Зачастую они выражают определенные политические позиции, хотя и представляют себя общественности исключительно в качестве непримиримых борцов с произволом властей, игнорирующих права и потребности гражданского общества. Защита этих прав и потребностей декларируется ими, как правило, в качестве главной целеустановки.

Деятельность «новых акторов» публичной дипломатии нередко несет на себе отпечаток холодной войны, причем часто это проявляется в их выступлениях по проблемам в сфере международных отношений по линии Запад—Россия. Воспринимая Россию как наследника Советского Союза, его «продолжателя» в буквальном, глобальном смысле, «новые акторы» охотно поддерживают пропагандистские кампании против России, используя всю атрибутику прежнего противоборства. Мишеню критики становятся и другие политические оппоненты, против которых стараются настроить международное общественное мнение, используя в том числе правозащитную тематику как наиболее чувствительную для общественности. Однако в действительности за «ценностной» аргументацией нередко скрываются материальные интересы.

В то же время там, где геополитика отступает на задний план, деятельность «новых акторов» приобретает достаточно сбалансированный характер, хотя ей и присущ плюрализм целеположения и ценностной ориентации. В мире существуют и зарегистрированы более 1500 неправительственных организаций. Многие из них действуют как эффективные социальные учреждения, влияющие на ход рассмотрения и решения международных проблем, подготавливая почву для их урегулирования средствами традиционной дипломатии. Их выступления во многом актуализировали проблемы изменения климата, генетической инженерии, защиты окружающей среды, запрещения наземных мин и др.

Своебразной поддержкой традиционной дипломатии служит исследовательская деятельность научных центров и групп консультантов,

ГЛАВА 15

которые финансируются частными фондами и используют потенциал видных представителей науки для анализа и проработки перспективных и глобальных проблем, концентрируя на них внимание правительственные инстанций.

Информационные войны в современном мире. Современное информационное пространство — это весь мир, где сегодня сталкиваются мощнейшие информационные потоки, создаваемые государственными и частными производителями информации, нацеленной на обеспечение их политических, экономических, военных, культурных и многих других специфических интересов. Информации и информационные технологии сегодня — оружие, и оно используется все шире и шире для воздействия на политического или экономического конкурента или потенциального противника.

Возник феномен **информационных войн**, в ходе которых подчас достигаются желаемые результаты без применения привычного оружия. Систематическое воздействие на общество позволяет расшатывать психологию людей, изменять духовный склад, менталитет, предпочтения и привычки, жизненный уклад. Результатом может стать серьезная деформация общественного сознания, что ярко проявлялось в ходе различных «оранжевых» и прочих революций.

Утвердилась определенная **технология информационных войн**. Она предусматривает заблаговременную тщательную подготовку информационно-пропагандистских мероприятий, разработку и доведение до сведения «своих» СМИ оценок и аргументов, которые предполагается использовать в предстоящих пропагандистских баталиях. Определяется набор тезисов, внедряемых в ежедневную пропаганду.

Пропагандистские клише, как правило, примитивны и рассчитаны на моментальное психологическое воздействие. Главное — бросить свою версию событий первыми, не стесняясь откровенной лжи. Последующие опровержения уже не достигнут цели, о них общественность просто не будет информирована. Объективная информация замалчивается и искажается.

Тщательная отработка сценария информационной войны предусматривает и подключение к своей пропагандистской кампании нейтральных средств информации и даже симпатизирующих иностранному сопернику национальных СМИ. Параллельно включаются возможности международных организаций, как государственных, так и негосударственных.

Означает ли это, что информационные войны стали основным методом продвижения внешнеполитических целей и интересов госу-

дарства? Конечно, нет. Это лишь один, конфронтационный метод, который не приводит к решению международных проблем, а рассчитан на завоевание одной из сторон сильной позиции в последующих переговорах.

Существуют иные, цивилизованные способы информационного обеспечения внешнеполитических акций государства. Они являются основными в арсенале дипломатии. Это, однако, не означает, что приверженность цивилизованным методам предполагает капитуляцию в информационной войне. Твердое отстаивание своих интересов — первейшая задача дипломатии.

Информационно-разъяснительная работа в дипломатии. Информационно-разъяснительная работа — один из основных компонентов политической деятельности Министерства иностранных дел и его загранучреждений — посольств, представительств и консульств, важность которой становится понятной из перечисления ее главных составляющих:

- распространение достоверной и объективной информации о внутреннем положении и внутренней политике своего государства;
- разъяснение внешнеполитических приоритетов своего государства, ее задач и целей на международной арене, выдвигаемых внешнеполитических инициатив;
- продвижение предлагаемых новых идей и предложений;
- контрпропагандистская деятельность, противодействие дезинформации, опровержение ложных сообщений, касающихся своей страны;
- информационное обеспечение крупных международных и двусторонних мероприятий (конференций, визитов);
- содействие положительному восприятию своей страны общественностью государства пребывания.

Распространение достоверной и объективной информации о внутреннем положении и внутренней политике своего государства необходимо потому, что эти вопросы, как правило, остаются вне поля зрения местной общественности, обычно поглощенной собственными заботами и в крайнем случае проявляющей интерес лишь к актуальным международным событиям. Например, более 70% сообщений американских информационных агентств касаются событий в Северной Америке и только 1,5% — в России и странах Восточной Европы.

В таких условиях открывается широкий простор для дезинформации, сознательной или случайной, вызванной опубликованием ложной

ГЛАВА 15

информации о происходящем в вашей стране. В ситуации, когда местная пресса и общественность не отслеживают события в вашей стране, одно-единственное сообщение может оказаться определяющим для общественного мнения, создать своего рода эталон восприятия происходящего. Последующие сообщения очень часто бывают лишь перепевами первого. Пресса обычно склонна выпичивать негативные аспекты происходящего, в то время как события положительные не вызывают у нее интереса. Особенно это характерно для бульварных изданий, имеющих большие тиражи и ориентированных на массового читателя, слушателя и зрителя. Годами складываются определенные стереотипы и клише, преодоление которых является труднейшей, а потому и актуальнойнейшей задачей.

Мощным средством воздействия на общественное мнение становится Интернет, информация, распространяемая в социальных сетях. Отсутствие каких-либо норм и правил ведет к тому, что в информационное пространство могут вбрасываться и получать в режиме моментального распространения любые сфабрикованные версии событий и явлений в любой сфере деятельности, способные вызвать непредсказуемую или, наоборот, предсказуемую, но деструктивную реакцию широких кругов пользователей Интернета. Эти возможности уже используются для организации массовых выступлений и беспорядков силами, заинтересованными в дестабилизации обстановки в той или иной стране или регионе.

Разъяснения по официальным каналам важны еще и потому, что события в стране могут получать оценку и интерпретацию различных политических партий и групп, которые руководствуются своими партийно-политическими целями, что может оказаться на объективности оценок. Правительственным инстанциям и общественности страны пребывания важно иметь официальную интерпретацию происходящего, что и обеспечивается посольством.

Не менее важная и сложная задача — разъяснение внешнеполитических приоритетов, целей и задач внешней политики своего государства. Часто они не совпадают с интересами и целями других стран, но средствами пропаганды закрепляются в сознании своей общественности как единственно правильные, разумные и справедливые. Внешнеполитические установки других государств могут получать и негативную интерпретацию.

Во всех случаях важно убедительно и настойчиво представлять местному политическому руководству и общественности позицию своего государства, добиваться ее понимания, готовности восприни-

мать ее как равноценный и равноправный компонент переговорного процесса.

Особой активности дипломатических представительств требует продвижение новых идей и предложений своего правительства. Здесь особенно важна оперативность разъяснительной работы, чтобы с самого начала настроить на правильное понимание и позитивное восприятие этих инициатив в стране пребывания. Запаздывание в такой ситуации может привести к тому, что инициативу перехватят политические оппоненты, которые дадут свое истолкование предложений вашей страны и постараются закрепить свои оценки на этот счет в сознании как политических элит, так и международной и местной общественности.

Противодействие дезинформации — особая область политической работы посольств, требующая постоянного наблюдения за информационным пространством страны пребывания и быстрого реагирования на появление ложной информации.

Дезинформация и появление всякого рода «компромата» получили в последние годы в России широкое распространение, став средством борьбы с политическими противниками и конкурентами в бизнесе.

Есть такие явления и за рубежом, причем зачастую иностранные СМИ для подкрепления своих негативных оценок российской действительности используют материалы из наших же источников.

Разумеется, в задачи посольств не входит полемика по поводу ложных публикаций, касающихся хотя и известных, но все же частных лиц или отдельных компаний. Необходимость реакции возникает тогда, когда затрагиваются государственные интересы страны, когда извращается ее политика, в искаженном свете представляются ее внешнеполитические шаги, допускаются грубые нападки или оскорблении в отношении государственных деятелей, особенно высших руководителей страны. В этих случаях реакция должна быть быстрой и четкой.

Информационное обеспечение международных мероприятий (конференций, визитов) также требует от дипломатических представительств большой работы. Речь здесь идет о своевременном информировании о программе и ходе визита, о содержании переговоров, о выступлениях государственных деятелей в ходе визита, об итогах переговоров и содержании подписанных документов. Все это относится и к участию представителей страны на международных конференциях.

Создание положительного облика (имиджа) страны — важная задача дипломатических представительств, он подвергается системати-

ГЛАВА 15

ческой корректировке. Представление о стране формируется на основе одновременного и постоянного воздействия многих факторов, в основном не зависящих от посольств. Срыв коммерческой сделки, плохое обслуживание в отеле, опоздание самолета и сложности с предполетным оформлением, разруха в городах, бюрократизм — все это может негативно сказываться на восприятии страны, и посольству трудно в таком случае влиять на впечатления иностранцев.

Однако посольство или консульство может позаботиться о том, чтобы действия дипломатов оставляли у иностранцев благоприятное впечатление. Предоставление возможности быстро и без проволочек получить визу, информацию об условиях пребывания, о предпочтительных маршрутах поездки, о российских фирмах и организациях, занимающихся интересующими клиента областями деятельности и правовом регулировании в этих областях, о театрах, музеях, отелях и массу другой необходимой для путешественника информации — все это должно делаться с предельной доброжелательностью и вежливостью, оперативно и точно.

Формированию положительного облика страны будет способствовать и хорошо наложенная работа с общественностью — лекции, беседы, публикации в прессе, выступления по радио и телевидению, приемы в посольстве.

Формы разъяснительной работы в дипломатии. Главной заботой дипломатического представителя является содействие тому, чтобы у руководства государства пребывания, влиятельных представителей законодательной и исполнительной власти (особенно в МИД), руководителей политических партий и движений, в финансово-промышленных кругах существовало правильное, точное и объективное представление о политике аккредитующего государства. Дипломатические представители должны уделить первостепенное внимание работе в этих кругах, поскольку именно там формируется политика государства пребывания.

Обеспечивать информированность этих кругов можно разными способами, один из них — предоставлять официальную информацию своей страны (тексты заявлений и выступлений своих руководителей, публикуемые решения по вопросам внешней политики, тексты заключенных договоров и соглашений, официальная аналитическая и статистическая информация и т.д.).

Существенную роль играет передаваемая по поручению из центра информация по актуальным международным вопросам, в которой излагается позиции страны.

Большое значение имеют беседы дипломатических представителей по собственной инициативе, позволяющие концентрировать

внимание политических элит государства пребывания на внешнеполитических инициативах своего правительства, в постоянном режиме обмениваться мнениями по наиболее важным вопросам, отслеживать развитие позиции страны-партнера и знакомить собеседников с новыми элементами собственной позиции. Постоянные рабочие контакты при их умелом использовании позволяют избегать всяких неожиданностей в развитии позиции партнера, обеспечивать предсказуемость и стабильность в отношениях.

Необходимо также информировать о политике своей страны и широкую общественность страны пребывания, чтобы у местной общественности не возникало предубеждений и предвзятости в отношении позиции своей страны. А такие ситуации нередко возникают.

Бывают случаи, когда правительство сознательно возбуждает общественное мнение собственной страны с помощью направленной пропаганды в пользу своей запросной позиции на переговорах, а затем, когда убедить в этом оказывается невозможным, становится пленником общественных настроений, которые оно само и спровоцировало. Яркий пример этого — ситуация в Японии в связи с вопросом о Курильских островах.

Работа с журналистским корпусом и издателями. Помимо бесед и распространения официальных материалов, эффективной формой разъяснительной работы являются контакты с прессой. В открытом обществе четвертая власть — реальная сила, способная создавать и разрушать авторитеты, поднимать на щит внешнеполитические и иные инициативы или подрывать их, повышать рейтинги государственных руководителей или низводить их. Нередко это становится содержанием информационных войн. Поэтому контакты с прессой требуют большого внимания, тщательности и осмотрительности.

Дипломаты, как правило, сосредотачиваются на работе с наиболее авторитетными и влиятельными органами печати. Важно, чтобы это были издания разных направлений, что позволит обеспечить необходимую полифонию в информационной работе.

Целенаправленное сотрудничество с видными журналистами, обозревателями и комментаторами может дать хорошие результаты в продвижении позиции страны, поскольку эти люди будут посредниками между дипломатическим представительством и обществом, своего рода мультиликаторами идей, которые желательно донести до общества. Газеты читают миллионы людей, миллионы смотрят телевизионные программы. И если в ходе своих бесед дипломат сумеет убедительно выстроить цепь своих аргументов и контраргументов, привести инте-

ГЛАВА 15

ресные данные, изложенные оценки и соображения станут достоянием очень широкого круга людей, помогут формированию общественного мнения в нужном для страны направлении.

Формируя круг своих контактов в журналистском сообществе, дипломаты внимательно отслеживают, насколько результативны их беседы, насколько журналисты точны в передаче сказанного им. Если окажется, что эффект бесед невелик, то контакты будут постепенно сокращаться и даже прекращаться. Особенно важно это делать в отношении тех, кто дает искаженную информацию, ставя дипломата в неудобное положение как перед своим руководством, так и перед местной общественностью. Необходим постоянный поиск новых собеседников, вовлечение их в контакты.

Отношения с журналистами могут быть партнерскими, доброжелательными или антагонистическими. Все зависит от умения выбрать их оптимальный формат и от установки, получаемой журналистом в конкретной обстановке, а также от пределов открытости, которую может демонстрировать дипломат.

Укрепление внешнеполитических позиций своего государства, защита его интересов, повышение его международного престижа является общей задачей и дипломатов и журналистов. Они решают ее в рамках профессиональной деятельности и с использованием своих профессиональных возможностей. И в первую очередь это относится к тем, кто работает за рубежом.

Понятно, что журналист стремится получить максимум информации, причем актуальной, интересной, по возможности сенсационной. От этого зависит его успех. Поэтому журналист выстраивает стратегию и тактику своих контактов с официальными лицами таким образом, чтобы своими вопросами вынудить их к максимальной открытости, заставить их раскрыть сведения, которые в данный момент не подлежат оглашению.

Часто вопросы ставятся в лоб, неожиданно, провокационно. Формулируются так, чтобы любой ответ можно было подверстать к заранее продуманной схеме своего репортажа. Ведь у каждого издания или редакции своя политическая линия, и полученная информация должна подтверждать ее правильность.

Нередко мы являемся свидетелями того, как журналисты ведут себя агрессивно, жестко, дерзко, сознательно провоцируя интервьюируемого, стараясь вывести его из равновесия и побудить к неосторожным высказываниям и неоправданным откровениям. Часто требуют ответа по примитивной схеме — «да» или «нет». В большей степени это отно-

сится к телевизионным и радиожурналистам. Для них участие в передаче — шоу, а успех шоу обычно связывают со скандалом и сенсацией.

Дипломаты реже сталкиваются с методами грязной журналистики. Но они, конечно, знают о них и обычно находят правильную модель реагирования на попытки втянуть их в неприятные ситуации. Журналисты часто выражают недовольство тем, что дипломаты дают на их прямые вопросы слишком общие ответы, как говорится, не раскрывают перед ними свои карты, не поддаются ни на провокации, ни на лесть. С этим надо смириться. Дипломат не вправе самостоятельно распоряжаться доверительной информацией и тем более секретами своего государства. Это может нанести ущерб его стране, вызвать политический скандал.

В международных делах требуются особая деликатность и осторожность в ведении переговоров, в оценках позиции партнеров, политики своего и иностранных государств. Слово в дипломатии имеет особый вес. Если вы выразите «непонимание» или «недоумение» по поводу шагов другого правительства, то это уже очень сильное заявление, чреватое ответными демаршами и ухудшением двусторонних отношений. Поэтому надо проявлять осторожность, помнить старую мудрость: «слово — серебро», а «молчание — золото». Или: «краткость — сестра таланта».

Успех контактов журналистов с дипломатами зависит во многом от корректности обращения первых с полученной информацией. Она может быть предоставлена на разных условиях: для личной ориентировки, для использования в прессе без права упоминания источника, с обезличенной ссылкой на «дипломатические круги» или «круги, близкие к российскому посольству», с прямым указанием на источник. Эти условия должны неукоснительно соблюдаться журналистом, если он хочет сохранить стабильные отношения с дипломатом.

Конечно, подобная «маскировка» действительна только для массового потребителя информации. Для властей страны пребывания имя информирующего не останется тайной. Они всегда смогут узнать у журналистов, кто им предоставил ту или иную информацию. Важно лишь, чтобы это не сообщалось публично.

Недопустимо вольно обращаться с полученной информацией, с интервью, редактировать содержание, изменять смысл сказанного, произвольно монтировать в контексте других сообщений, что приводит к искажению смысла сказанного. Тем более недопустимы прямые фальсификации. Неприемлемо, когда из обстоятельного интервью публикуются лишь несколько строк. К сожалению, это часто встречается.

ГЛАВА 15

Отступление от норм корректного поведения журналиста с дипломатами может привести лишь к тому, что отношения с таким журналистом будут прерваны. Его перестанут приглашать на мероприятия в посольстве, исключат из журналистского пула, существующего при каждом солидном посольстве, не скроют негативного опыта своего общения с ним от коллег-дипломатов из других посольств. Для профессиональной деятельности любого журналиста утрата источника доверительной информации — серьезная потеря, удар по его профессиональной репутации.

Взаимная корректность — важнейшая предпосылка делового сотрудничества журналистов и дипломатов.

Разумеется, эффективность контактов будет зависеть и от того, в какой мере дипломаты окажутся интересными партнерами, с которыми журналисты будут искать встречи.

Существуют приемы работы с журналистами, широко применяемые в разных странах. Из наиболее солидных и серьезных из них формируется своего рода постоянный пул, встречи с которым происходят на регулярной основе в режиме брифингов, в ходе которых журналистам предоставляется как бы эксклюзивная информация, доступная только этому кругу доверенных лиц.

Пребывание в таком пуле, своего рода аккредитация, обычно высоко ценится журналистами и побуждает их проявлять должную корректность в обращении с передаваемой им информацией.

О технологии публичных выступлений. Весьма распространенной и эффективной формой разъяснительной работы являются пресс-конференции. Разумеется, их эффективность во многом зависит от должностного уровня лица, который ее проводит. Если поручить это дело младшим дипломатическим сотрудникам, солидных журналистов они не привлекут, только стажеров или практикантов. А вот пресс-конференции министра, посла или посланника могут собрать большую аудиторию. Но и здесь важны повод, тема, наличие свежего материала, способного вызвать интерес.

Пресс-конференции требуют тщательной подготовки. Необходимо правильно выбрать момент для ее проведения, определить круг приглашаемых журналистов, подготовить выверенные формулировки позиций, которые предполагается довести до сведения присутствующих, заранее обдумать, какие вопросы могут последовать и как на них ответить. В ряде случаев можно заранее договориться с доверенными журналистами о постановке того или иного вопроса, который целесообраз-

но осветить, но не по собственной инициативе, а отвечая на заданный вопрос.

Выступающему на пресс-конференции следует помнить, что «слово не воробей...», и очень внимательно, вдумчиво и осторожно относиться к своим высказываниям, не поддаваться эмоциям, когда задаются провокационные вопросы. Полезно выработать умение уходить от неудобных тем, не вызывая неудовольствия присутствующих, использовать иронию, шутку, иметь в запасе несколько ярких цитат, высказываний выдающихся людей, для соответствующих случаев — варианты острых ответов, когда дерзость или грубость вопроса вынуждает дать должную отповедь. Но и в таком случае выгоднее делать это сохраняя внешнее спокойствие и помнить, что ирония чаще может сразить оппонента, чем резкость слов и тона вашего ответа.

Журналистов, да и широкую публику привлекают яркие, нестандартные выражения, неординарность мысли, меткие слова и характеристики. Цитируют обычно именно такие высказывания.

К числу распространенных форм доведения до общества позиций и инициатив своего правительства относятся также **интервью, выступления по радио и телевидению, участие в круглых столах, конференциях, семинарах, разного рода публичных дискуссиях**. Правила для успешного участия в таких мероприятиях примерно такие же, что и для пресс-конференций.

Прежде всего, необходимы тщательная подготовка, владение темой, знание деталей обсуждаемого вопроса. Поэтому следует заранее договориться о теме и вопросах предстоящего интервью или дискуссии. Это обычная практика, хотя часто приходится давать краткие интервью, что называется, с ходу.

Для телесъемкам и теледискуссиям важно умение держаться перед камерой, выбрать удобный для себя ракурс расположения камеры, сохранять внешнее спокойствие и сдержанность, не забывать, что выступающего показывают крупным планом и в этом случае любой дефект речи, мимики, жеста, поведения играет против вас.

Конечно, в первую очередь важно содержание ваших высказываний. Поэтому желательно заранее подготовить главные из них и построить ответ таким образом, чтобы изложить заготовленные соображения. Но делать это надо деликатно. Не должно складываться впечатления, что вас спрашивают об одном, а вы говорите о другом. Это было бы неуважением к зрителям и к задающим вопросы.

В то же время нельзя играть, что называется, чужую игру. Необходимо разворачивать дискуссию в выгодном вам направлении, на вся-

ГЛАВА 15

кую попытку сбить с темы, задать уводящий в сторону вопрос отвечать краткой репликой и возвращаться к своей теме.

Участие в подобных дискуссиях — своего рода высший пилотаж. К овладению этим искусством ведет долгий путь, да не всем удается достичь желанной цели. Не всех природа одарила даром полемики и яркой устной речи.

Но если такой дар есть, его надо развивать. Современное телевидение предоставляет хорошую возможность учиться этому искусству на примере выступлений видных политиков, ученых, дипломатов, известных умением ярко, убедительно и интересно излагать свои мысли.

В интервью важно не позволить спровоцировать себя на неосторожные высказывания, к чему вольно или невольно могут подводить вас журналисты, ведь для повышения рейтинга своих передач они заинтересованы в сенсации или подобии сенсации, часто пытаются сбить с мысли, получить подтверждение высказанным ими самими ложным или неточным оценкам и выводам. Иногда они могут выполнять определенный заказ своих руководителей, чтобы выставить в неблагоприятном свете своего собеседника. Поэтому нужна постоянная бдительность. Не торопитесь соглашаться с оценкой, которую вам навязывают. Если не вполне ясно, правильна она или нет, лучше не отвечать определенно «да» или «нет», чего обычно добивается журналист, а, сославшись на то, что вопрос может иметь и другое, более сложное измерение, чем примитивные «да» и «нет», осветить его менее спорные аспекты.

Интервью — это своего рода поединок, особенно если беседу ведет изощренный и склонный к острому, агрессивному стилю журналист. Опытные политики и дипломаты, правда, успешно справляются с такими ситуациями.

В более спокойной атмосфере проходят обычно **научные конференции** или конференции, организуемые разного рода политическими и общественными фондами. Участники таких мероприятий имеют возможность обстоятельно изложить свою точку зрения, не подвергаясь психологическим атакам ведущего или других участников. Однако выступления на таких мероприятиях должны быть свободны от пропагандистского налета и содержать объективный анализ исследуемой проблемы. Стиль изложения предпочтителен спокойный, лишенный излишней эмоциональности. Противопоказаны полемические выпады против других участников дискуссии, критика должна носить аргументированный характер.

В последнее время для разъяснительной работы все шире используются **электронные средства**. Министерство иностранных дел, как

и МИД других государств, имеет свой сайт в Интернете (www.MID.ru). На нем размещены официальная информация из правительственныйых источников, выступления министра иностранных дел и его заместителей, заявления МИД России, материалы брифингов и пресс-конференций, законодательные акты и нормативные документы МИД, справочные материалы и материалы информационных агентств, российских и некоторых зарубежных газет и много других ценных сведений, представляющих интерес для широкого круга пользователей. Их можно получить не только на русском, но и на английском, французском, немецком и испанском языках.

Почти все российские загранучреждения также имеют собственные страницы в Интернете. Пользователям предлагается большой объем информации: официальные документы МИД и других российских правительственныйых учреждений, материалы о деятельности посольств и консульств, сведения о нашей стране, в том числе о порядке оформления виз и предоставлении других консульских услуг, о действующих законах и других нормативных актах и т.д.

Использование электронных средств связи, в частности электронной почты, позволяет адресно доводить позицию страны по наиболее актуальным вопросам до сведения официальных представителей, политических деятелей, а также прессы.

В МИД России распространением официальной информации занимается Департамент информации и печати. Ежедневно он выпускает и размещает на сайте министерства несколько официальных сообщений различного формата: изложение или полный текст выступления министра иностранных дел на международной конференции, пресс-конференции, сообщение о переговорах или беседах с иностранными представителями, заявления МИД, выступления официального представителя МИД (директора департамента или его заместителя) с изложением позиции министерства по какому-либо вопросу или его ответ на вопрос, заданный журналистом на брифинге либо в индивидуальном порядке.

Заявления официального представителя МИД могут быть посвящены опровержению ложной информации в российской или зарубежной печати либо ложного толкования событий или позиций России в заявлениях иностранных официальных представителей.

Другие методы и средства информационно-разъяснительной работы. Для проведения информационно-разъяснительной работы используются различные мероприятия в рамках культурных и спортив-

ГЛАВА 15

ных обменов, экономического и научно-технического сотрудничества. Речь здесь идет не столько о распространении политической информации, сколько об информационном обеспечении соответствующих мероприятий: подготовке каталогов, буклотов, программ, проведении пресс-конференций, продвижении материалов в прессу, на радио и телевидение, в Интернет. Благодаря хорошей организации этой работы возрастает интерес местной общественности к мероприятиям, повышаются репутация страны, ее международный рейтинг.

Этой же цели служат и **протокольные мероприятия** в посольствах по случаю официальных визитов и знаменательных дат, гастрольных поездок и выставок. Тщательно подготовленный и хорошо организованный прием в посольстве может добавить новых друзей страны, поклонников ее культуры, науки, спорта. Хорошо воспринимаются общественностью концерты музыкальных и театральных деятелей, выставки художников, показы моды, демонстрации национального кулинарного искусства. Разумеется, все это требует больших усилий, напряженной работы и финансовых средств, от наличия или отсутствия которых зависит проведение подобных мероприятий.

Информационно-разъяснительную работу с использованием дипломатических средств не следует путать с чисто пропагандистской деятельностью в средствах массовой информации, особенно на радио и телевидении, а также специальных пропагандистских ведомств и организаций, как государственных, так и партийных, общественных и частных. Конечно, элемент пропаганды содержится и в работе дипломатических институтов при распространении правдивой, достоверной и точной информации. Пропаганда по другим каналам может содержать дезинформацию, предвзятую интерпретацию фактов, искажения, грубые выпады и личные нападки.

Дипломатическая информация апеллирует к разуму и позитивным чувствам и эмоциям. Пропаганда иного рода нередко нацелена на возбуждение эмоций, враждебных настроений, общественного беспокойства и напряженности.

Культурная дипломатия. Долгое время не считалась приоритетным направлением внешней политики Российской Федерации. Только в 1999 г. при МИД был создан Совет деятелей культуры, науки и образования, а в 2001 г. утверждены «Основные направления работы МИД России по развитию культурных связей России с зарубежными странами», ставшие первой в истории отечественной дипломатии попыткой концептуализации целей и задач, характера и механизма культурного сотрудничества страны с внешним миром.

Российское государство придает большое значение культурным обменам, так как они являются фактором, противодействующим попыткам возвести новые разделительные линии между народами и государствами, способствующим созданию атмосферы, благоприятствующей развитию межгосударственных отношений.

Президент Российской Федерации определяет основные направления внешней культурной политики и осуществляет руководство ею. Федеральное собрание формирует законодательную базу внешней культурной политики, Правительство РФ разрабатывает в пределах своих полномочий ее общую стратегию, рассматривает наиболее важные вопросы культурного сотрудничества с зарубежными странами.

К числу центральных функций МИД России относится выработка приоритетов и непосредственная реализация внешней культурной политики страны, координация деятельности в этой области федеральных органов исполнительной власти и органов субъектов Федерации, разработка и согласование с заинтересованными министерствами и ведомствами проектов межправительственных договоренностей о культурном сотрудничестве, участие в реализации заключенных соглашений, экспертиза проектов соглашений межведомственного и регионального характера, контроль за выполнением международных обязательств Российской Федерации в сфере культуры, оказание в рамках своих полномочий и возможностей консультативной и практической помощи профильным государственным органам по установлению и поддержанию международных культурных связей.

Важным инструментом участия МИД России в проведении внешней культурной политики и согласования межгосударственного взаимодействия в сфере культуры являются смешанные комиссии, создаваемые на паритетной основе представителями государственных структур России и зарубежных стран в соответствии с международными договорами, затрагивающими вопросы культурного сотрудничества. В функции смешанных комиссий входит анализ выполнения правовых документов, выработка новых договоренностей и рассмотрение хода реализации согласованных обменов в сфере культуры.

МИД России взаимодействует также с неправительственными организациями страны, деятельность которых направлена на развитие ее внешних культурных связей, отвечает ее интересам и осуществляется в рамках российского законодательства. Ответственность по обязательствам, принятым на себя неправительственными организациями при проведении культурных мероприятий за рубежом, несут они сами.

ГЛАВА 15

Вопросами международных культурных связей в составе МИД России занимается прежде всего Департамент по культурным связям и делам ЮНЕСКО.

Особая ответственность в формировании и проведении внешней культурной политики России лежит на загранучреждениях МИД России. Эффективность работы дипломатических и консульских представительств страны на культурном направлении в значительной степени определяет объем и формы культурного присутствия Российской Федерации в отдельных государствах.

Сегодня внешняя культурная политика России является неотъемлемой частью всех без исключения направлений государственной политики в целом, отражая ее духовно-ценостный и нравственно-нормативный аспекты. Правовую основу международного культурного сотрудничества страны составляют соответствующие международные договоры Российской Федерации. Основой ее участия в международном культурном сотрудничестве являются двусторонние и многосторонние связи в сфере культуры.

Международное культурное сотрудничество включает связи в области культуры и искусства, науки и образования, средств массовой информации, молодежных обменов, издательского, музеиного, библиотечного и архивного дела, спорта и туризма, а также контакты по линии общественных групп и организаций, творческих союзов и отдельных групп граждан. Каждое из этих направлений требует поддержки и содействия со стороны МИД России и его загранучреждений в том, чтобы участие в международных фестивалях, выставках и конкурсах в сфере литературы и искусства, а также иных культурных, образовательных и научных двусторонних мероприятиях многостороннего характера имело надежные гарантии возвращения на родину музейных экспонатов, направляемых за рубеж для временного показа. Серьезное внимание в контактах с компетентными органами других государств уделяется также предотвращению незаконного ввоза, вывоза и передачи права собственности на культурные ценности России, восстановлению права собственности на выявленные предметы государственного культурного достояния из числа нелегально вывезенных за пределы страны и их возвращения в Россию.

Возвращение перемещенных культурных ценностей — достаточно острые проблемы в российско-германских отношениях.

В июне 1994 г. в Бонне состоялось заседание совместной российско-германской комиссии по взаимному возвращению культурных ценностей. Представители нашей страны передали германским коллек-

гам три тома материалов о культурных ценностях, утраченных Россией в результате фашистской агрессии и оккупации. В документах приведен перечень почти 40 тыс. предметов, исчезнувших в результате разорения российских музеев, включая знаменитую Янтарную комнату. Германская сторона вручила встречный список претензий, включавший 200 тыс. предметов — музейных экспонатов, книги и архивы.

5 февраля 1997 г. Государственная дума РФ приняла Закон «О культурных ценностях, перемещенных в СССР в результате Второй мировой войны и находящихся на территории Российской Федерации», согласно которому все ценности, ввезенные в СССР в осуществление его права на компенсаторную реституцию и находящиеся на территории нашей страны, являются достоянием Российской Федерации. Федеральный закон, принятый Федеральным собранием и подписанный президентом РФ, 21 апреля 1998 г. вступил в силу.

25 мая 2000 г. в закон были внесены изменения, учитывая, что он действует в отношении определенных в нем перемещенных культурных ценностей, независимо от того, в чьем фактическом владении они находятся. Были расширены возможности государств, подвергшихся оккупации со стороны Германии и ее союзников во Второй мировой войне, ставить вопрос о возвращении их культурных ценностей, оказавшихся на территории Российской Федерации.

Принятие закона хотя и создало правовую основу для урегулирования данной проблемы, но не сняло всех вопросов и противоречий, связанных с перемещенными ценностями. Закон признал право Советского Союза и России на компенсацию культурных ценностей законным. Это значит, что ценности, вывезенные с территории Германии и бывших неприятельских государств, являются не трофеями, а компенсацией за потери. Однако германская сторона не готова полностью согласиться с этим фактом и закрыть этот культурно-политический вопрос.

В настоящее время стороны признают, что возвращение перемещенных ценностей — открытая тема, что предметы искусства и коллекции смогут вернуться к своим хозяевам, но в каждом отдельном случае решение должно приниматься особо. Оптимальным вариантом для обеих стран мог бы стать эквивалентный обмен конкретными культурными ценностями, причем при условии принятия в каждом случае специального федерального закона¹.

¹ Гениева Е. Когда тайное становится ясным // Internationale Politik. 2002. Сентябрь. С. 32.

ГЛАВА 15

В интересах усиления координирующей роли МИД в проведении единой государственной внешнеполитической линии и развития экономического, научного и культурного сотрудничества России с иностранными государствами президент В. В. Путин 6 февраля 2002 г. подписал Указ «О Российском центре международного научного и культурного сотрудничества при МИД России».

Согласно указу в ведение МИД передавался созданный в 1994 г. при Правительстве РФ Российский центр международного научного и культурного сотрудничества, основной целью которого было развитие деятельности в сфере культурного и научного сотрудничества с зарубежными странами (Росзарубежцентр).

В целях активизации деятельности по формированию единого культурного, информационного и образовательного пространства со странами СНГ, сохранения многовековых духовных связей с народами этих стран, закрепления исторически сложившихся позиций русского языка, а также в интересах эффективного воздействования дипломатии «мягкой силы» и «народной дипломатии» Указом Президента РФ от 6 сентября 2008 г. Росзарубежцентр был преобразован в Федеральное агентство по делам СНГ, соотечественников, проживающих за рубежом, и по международному гуманитарному сотрудничеству (Россотрудничество).

Свидетельством высокого статуса агентства в системе государственных органов является назначение его руководителя Указом Президента Российской Федерации.

Россотрудничество оказывает содействие МИД в проведении единой внешнеполитической линии в части, касающейся координации программ в сфере международного гуманитарного сотрудничества, разрабатывает и реализует — по согласованию с МИД и другими федеральными органами исполнительной власти — программы помощи государствам — участникам СНГ.

Агентство взаимодействует с другими федеральными органами власти в реализации государственной политики, направленной на поддержку соотечественников за рубежом, защиту их образовательных, языковых, социально-трудовых, гуманитарных и иных законных прав и интересов.

В сфере взаимодействия с российскими некоммерческими, неправительственными организациями и объединениями, религиозными объединениями, государственными и общественными структурами зарубежных стран агентство осуществляет деятельность, направлен-

ную на формирование и поддержание благоприятного имиджа России. Через свои представительства и центры науки и культуры Россотрудничество занимается доведением до широких кругов мировой общественности полной и точной информации о России, о ее позиции по основным международным проблемам, о внешнеполитических инициативах и действиях правительства, о ее социально-экономическом развитии, о достижениях российской культуры и науки.

Особое внимание в деятельности Россотрудничества уделяется созданию и развитию сети российских центров науки и культуры за рубежом, в первую очередь в странах СНГ, увеличению числа проектов и программ сотрудничества России с другими государствами в гуманитарной, культурной, образовательной, научно-технической, информационной и деловой областях.

Немаловажны и проекты, направленные на укрепление и продвижение позиций русского языка за рубежом, на оказание поддержки соотечественникам в сохранении этнокультурной идентичности, на расширение для них доступа к получению образования в Российской Федерации.

Россотрудничество занимается совершенствованием системы курсов русского языка в центрах науки и культуры за рубежом, оказанием методической помощи иностранным специалистам, занимающимся изучением русского языка, развитием культурно-просветительской и образовательной деятельности среди российских соотечественников, проживающих за пределами Российской Федерации.

Деятельность Россотрудничества в странах СНГ направлена в основном на решение долгосрочных задач обеспечения эффективного функционирования русского языка как основы развития интеграционных процессов, формирование общего информационного, культурного, гуманитарного пространства.

Руководитель агентства является специальным представителем президента Российской Федерации по связям со странами СНГ.

Деятельность Россотрудничества также ориентирована на поддержание соблюдения прав соотечественников, защиту их интересов за рубежом, а также укрепление связи русскоязычных диаспор с Россией через развитие общественных, деловых, научных контактов.

В настоящее время Россотрудничество представлено в 76 странах мира 53 российскими центрами науки и культуры, 28 представительствами, 2 информационно-культурными и 5 российскими культурными центрами.

ГЛАВА 15

В целом Россотрудничество является уникальным каналом задействования «мягкой силы» России, повышения ее способности влиять на партнеров через общественное мнение, формировать культурно-образовательную, гуманитарную, внешнеполитическую привлекательность нашей страны.

Ключевые понятия

Открытая дипломатия, публичная дипломатия, информационно-разъяснительная работа в дипломатической практике, культурная дипломатия.

Контрольные вопросы

1. Охарактеризуйте содержание и происхождение понятий «открытая дипломатия», «публичная дипломатия», «информационно-разъяснительная работа»?
2. Что такое «направленная информация» и информационные войны?
3. В чем заключаются основные задачи, формы и методы информационно-разъяснительной работы в посольстве?
4. Каковы принципы и формы взаимодействия дипломатической службы и средств массовой информации, принципы и формы взаимодействия?
5. В чем заключается основные направления и формы работы пресс-службы МИД России?
6. Как организуется информационное сопровождение дипломатической деятельности?
7. Дайте определение культурной дипломатии.
8. В чем заключается роль МИД России в проведении культурной дипломатии?
9. Каковы основные аспекты деятельности Россотрудничества?



ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ДИПЛОМАТИЯ

Экономическая дипломатия, или дипломатическое сопровождение национального бизнеса, как политика защиты хозяйственных интересов применяется в мире с давних времен. Термин «экономическая дипломатия» появился в XX в. Ранее была более известна «торговая дипломатия», которая особенно наглядно проявлялась в политике всех колониальных держав. Но и до появления термина «экономическая и торговая дипломатия», да и самого понятия «дипломатия» экономические интересы всегда предопределяли действия государств. Дипломатия, как и внешняя политика в целом, всегда шла за экономикой и обслуживала экономические интересы.

Традиционная политическая дипломатия воспринимается как деятельность правительства, министерств иностранных дел и дипломатических представительств за рубежом, в том числе при международных организациях.

К экономической дипломатии отношение такое же, как к деятельности правительства. Но ее субъектами являются не только министерства иностранных дел и их зарубежный аппарат, но и другие министерства и ведомства, занимающиеся вопросами экономики, научно-технического и торгового сотрудничества, борьбой с международной коррупцией, незаконным оборотом наркотиков, отмыванием денег, финансированием терроризма; парламенты, неправительственные организации, частный бизнес. Заметную роль играют международные финансово-экономические организации. Причем главное в экономической дипломатии — защита национальных хозяйственных интересов, обеспечение политической и экономической безопасности страны.

Механизмы координации действий государственных и бизнес-структур в сфере внешнеэкономической деятельности. Ситуация в России в области внешнеэкономической деятельности непростая.

ГЛАВА 16

Переход от государственной монополии на внешнюю торговлю к более гибким структурам управления коммерческой деятельностью не означает отказа государства от регулирования и координирования внешнеэкономических связей. Структурно механизм управления ими, выработанный за годы существования Российской Федерации, выглядит следующим образом.

Президент РФ определяет основные направления и непосредственно осуществляет руководство государственной внешнеэкономической политикой по всем ее направлениям.

Правительство РФ проводит единую государственную внешнеэкономическую политику. В его компетенцию входит принятие мер по защите внутреннего рынка страны, определение ставок таможенного тарифа, введение количественных ограничений экспорта и импорта. Правительство координирует работу министерств и ведомств, курирующих соответствующие направления внешнеэкономической деятельности.

Министерство экономического развития готовит предложения по развитию межгосударственного экономического взаимодействия страны, разрабатывает основы и механизм регулирования внешнеэкономической деятельности, включая административные, содействует реализации валютно-кредитных решений, организует работу по привлечению и использованию государственных кредитных ресурсов. Министерство разрабатывает предложения по повышению эффективности внешнеэкономических связей, в том числе по стимулированию экспорта наукоемкой продукции, участвует в осуществлении экспортного контроля, в совершенствовании и стандартизации продукции.

Министерство финансов РФ осуществляет сотрудничество с международными финансовыми организациями, готовит предложения по совершенствованию валютно-финансовых и кредитных отношений с иностранными государствами, разрабатывает проекты программ внешних заимствований России, организует работу по привлечению в экономику страны иностранных кредитных ресурсов.

Центральный банк РФ в сфере внешнеэкономической деятельности обладает следующими полномочиями: выполняет операции в иностранной валюте в России и за границей; представляет интересы страны во взаимоотношениях с центральными банками других государств, а также в международных банках и других международных валютно-финансовых организациях, в рамках которых межгосударственное сотрудничество осуществляется на уровне центральных банков; управляет золото-валютными резервами России, устанавливает официальные котировки

иностранных валют по отношению к рублю, является органом государственного валютного регулирования и валютного контроля.

Федеральная таможенная служба Российской Федерации (ФТС России) осуществляет таможенное регулирование и контроль на федеральном уровне, несет ответственность за реализацию таможенной политики страны.

В систему органов государственного управления внешнеэкономической сферой входят также различные правительственные и межправительственные комиссии. В их числе: комиссия Правительства РФ по защитным мерам во внешней торговле и таможенно-тарифной политике, комиссия по вопросам военно-технического сотрудничества с иностранными государствами, комиссия Правительства РФ по вопросам Всемирной торговой организации и др.

Особая роль в этой сфере принадлежит Министерству иностранных дел. В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 12 марта 1996 г. МИД России осуществляет координирующую роль в проведении единой внешнеполитической линии страны. Практически это означает, что и применительно к внешнеэкономической деятельности все государственные ведомства и учреждения, региональные органы власти, различные организации и предприятия обязаны согласовывать с МИД России все свои договоры, соглашения, сделки, программы и т.д. Министерство экономического развития обязано согласовывать с МИД России проекты всех международных документов как двустороннего, так и многостороннего характера. Это же относится и к предложениям о проведении переговоров, которые могут привести к подписанию документов с той или иной страной или международной организацией. Это не ограничение компетенций других федеральных органов власти и властей субъектов Федерации, а наведение порядка в чувствительной для национальной безопасности сфере.

В сфере внешнеэкономической деятельности Министерство иностранных дел тесно сотрудничает с Минэкономразвития, Министерством промышленности и торговли, Министерством финансов, Центральным банком, Министерством сельского хозяйства, Министерством транспорта, таможенными и налоговыми службами, финансовой разведкой, с Федеральной службой по контролю за оборотом наркотиков и другими ведомствами.

Постоянно растущий объем работы требует «разделения труда». Проблематику отношений со Всемирной торговой организацией, Международным банком реконструкции и развития, Европейским банком реконструкции и развития ведет Министерство экономическо-

ГЛАВА 16

го развития. Вопросы отношений с Международным валютным фондом курируют Министерство финансов и Центральный банк России. Международное сотрудничество в области воздушного сообщения осуществляют Министерство транспорта. Продовольственной проблематикой занимается Министерство сельского хозяйства. Другие области внешнеэкономической деятельности ведут соответствующие министерства и ведомства.

Стратегический характер носит разработка МИД России экономической политики в отношении СНГ, Европейского союза, США, Китая, Индии, Японии.

МИД участвует в работе межправительственных комиссий по торгово-экономическому и научно-техническому сотрудничеству. Такие комиссии возглавляют председатель правительства, его заместители или министры, что оправданно, ибо позволяет эффективно координировать работу министерств, ведомств и региональных администраций. Подробнее о работе межправительственных комиссий речь пойдет в разделе, посвященном работе посольств.

МИД России первоочередное внимание уделяет работе с предпринимательскими организациями. Это наиболее эффективно, политически понятно и оправданно. В настоящее время МИД наиболее активно сотрудничает с Российской торгово-промышленной палатой, Российским союзом товаропроизводителей, Российским союзом промышленников и предпринимателей, «Деловой Россией», «Опорой России». В поле зрения МИД отраслевые предпринимательские ассоциации: Международный союз металлургов, Союз экспортеров нефти, Лига содействия оборонным предприятиям, Ассоциация российских банков, Ассоциация российских страховщиков, Национальная ассоциация участников фондового рынка и т.д.

МИД активно участвует в решении всех государственных задач, касающихся внешнеэкономической деятельности. Среди них обеспечение интересов России в процессе развития мировой торговой системы; отстаивание национальных позиций в международных экономических организациях; содействие дальнейшей интеграции России в мировую экономику на приемлемых для страны условиях. Совместными усилиями разработан механизм контроля над экспортом оборудования, сырья, материалов, технологий и научно-технической информации, которые имеют военное или «двойное» назначение. Поддерживая отечественного производителя, МИД участвует в разработке мер протекционистского характера, что ведет к укреплению позиций национального бизнеса, способствует его внешней экспансии, создает условия

для выхода на мировой рынок промышленных и сельскохозяйственных производителей.

При МИД функционирует Консультативный совет по международной и внешнеэкономической деятельности субъектов Федерации. При содействии МИД выработаны Конвенция приграничного сотрудничества, типовые проекты регионального экономического сотрудничества. Во многих субъектах Федерации созданы представительства МИД России, которые взаимодействуют с представителями президента Российской Федерации в федеральных округах, местными властями и предпринимательскими ассоциациями регионов.

Подразделения МИД, занимающиеся вопросами экономической дипломатии. Сложность задач, стоящих перед МИД во внешнеполитической сфере, обуславливает постоянное увеличение объема работ на экономическом направлении. Между тем министерство располагает довольно скромным аппаратом, курирующим эту сферу.

Схематически это выглядит следующим образом.

Внешнеэкономический блок курирует заместитель министра иностранных дел. Ему подчинен Департамент экономического сотрудничества. Департамент отслеживает стратегическую ситуацию в мировых торгово-экономических связях, валютно-финансовой системе, основных международных организациях, таких как МВФ, МБРР, Форум Азиатско-Тихоокеанского экономического сотрудничества, Организация экономического сотрудничества и развития и др.

Департамент международных организаций совместно с другими профильными министерствами и ведомствами участвует в формировании позиции России по всей проблематике организаций, входящих в социально-экономическую систему ООН.

Департамент общеевропейского сотрудничества участвует в выработке позиции страны по проблематике отношений с Европейским союзом.

Первый департамент стран СНГ курирует широкий круг вопросов, связанных с экономической интеграцией стран — членов этой организации.

Весь экономический блок МИД поддерживает рабочие контакты с соответствующими подразделениями Минэкономразвития, Минпромторга, Минфина, Министерств промышленности и энергетики, транспорта, сельского хозяйства. Территориальные и функциональные департаменты МИД поддерживают деловые контакты с российскими предпринимательскими организациями и бизнес-структурами. Департаменты организуют заседания и круглые столы российских предприни-

ГЛАВА 16

мательских структур с послами стран региона или представителями международных или региональных организаций. Сотрудники департамента присутствуют на симпозиумах и встречах, организуемых предпринимательскими организациями. Успешной работе МИД способствует связь с научно-исследовательскими центрами и академическими кругами.

Постоянная взаимосвязь позволяет подразделениям Министерства иностранных дел быть в курсе интересов бизнеса и оказывать ему эффективную политическую, информационную и консультативную поддержку.

Посольство в системе управления внешнеэкономической деятельностью. В соответствии с Положением о Посольстве Российской Федерации, утвержденным Указом Президента РФ от 28 октября 1996 г., посольство «является государственным органом внешних сношений Российской Федерации, осуществляющим внешнее представительство Российской Федерации в государстве представления». Среди базовых функций посольства, определяемых упомянутым Положением, есть и такие: «обеспечение дипломатическими средствами развития сотрудничества Российской Федерации с государством пребывания в политической, **торгово-экономической, научно-технической**, культурной и других областях, представляющих взаимный интерес, оказание содействия государственным органам и при необходимости общественным объединениям и представителям деловых кругов Российской Федерации в установлении контактов с государственными органами, представителями общественных объединений и деловых кругов государства пребывания».

Посольства регулярно информируют по ключевым вопросам внешнеэкономической работы МИД. По ряду вопросов, в частности договорно-правовой базе двусторонних отношений о налоговом и таможенном законодательстве, экспортно-импортном режиме, посольство может информировать Минэкономразвития, Минпромторг и другие профильные министерства и ведомства. Особое значение придается предложениям посольства по развитию торгово-экономических отношений со страной пребывания.

Вся экономическая работа посольства возглавляется послом. Прошли те времена, когда экономические вопросы в классической дипломатии стояли на втором плане. После 1991 г. ситуация существенно изменилась — была ликвидирована монополия внешней торговли. С ее отменой функционирование торговых представительств в их прежнем виде теряло смысл. Их существование частично оправдывается в крупных странах, объем торгово-экономических связей с которыми требу-

ет коордирования усилий Министерства иностранных дел, а также экономических министерств и ведомств. Во многих странах торгпредства преобразованы в торгово-экономические отделы посольств или аппараты торгового советника при посольстве.

Реорганизация позволила лучше координировать действия МИД, Минэкономразвития и других организаций и ведомств. К тому же государство получает возможность экономить валютные средства на содержание загранаппарата. Помимо торговых представительств в крупных странах продолжают функционировать и представительства других ведомств, субъектов Федерации и внешнеторговых объединений.

Одной из ключевых задач посольства является подготовка справочных материалов для МИД, Минэкономразвития, других министерств и ведомств, субъектов Федерации, а также предпринимательских союзов и ассоциаций по всей экономической проблематике страны пребывания. Особое, можно сказать прикладное, значение имеют фактические сведения по ряду направлений, в частности налоговому законодательству и таможенному режиму.

Обо всех изменениях в этой сфере посольства должны незамедлительно информировать МИД России, соответствующие органы исполнительной власти в Москве и субъектах Федерации. Существенным элементом банка данных посольства является информация о финансовом законодательстве. Российские финансовые круги особенно интересуют условия доступа филиалов иностранных банков. Ситуация в разных государствах различна, однако во многих из них соответствующее законодательство затрудняет деятельность российских банков. Наряду с правовой практикой можно отметить и примеры политики двойных стандартов, когда российским банкам отказывают в доступе на местные финансовые рынки по чисто политическим мотивам.

Посольствам желательно располагать информацией о возможностях использования дипломатических ресурсов для работы с банковскими учреждениями страны пребывания и международными банками регионального и межрегионального уровня. Речь идет, в частности, о таких региональных банках, как Европейский банк реконструкции и развития, Европейский инвестиционный банк, Межамериканский и Африканский банки. Их значение для России в последнее время возрастает, особенно на фоне прекращения заимствований у МВФ и сокращения их объемов у МБРР. Информация о деятельности этих банков и их правовом режиме представляет интерес как с точки зрения использования их средств для операций российского бизнеса за рубежом, так и привлечения их кредитов и технического содействия

ГЛАВА 16

для производственных и инфраструктурных проектов в России, в том числе для частного бизнеса.

Все эти аспекты требуют внимания российских посольств. Особенno важны рабочие контакты с местными сотрудниками и привлекаемыми экспертами для получения информации о долговременной политической стратегии банковских финансовых органов. Посольства также должны владеть информацией, связанной с финансово-кредитной сферой:

- о возможностях выхода российских фирм на рынки еврокредитов и евровалют в качестве должников и кредиторов;
- о контроле национальных клиринговых банков за операциями в валютах по счетам резидентов и нерезидентов;
- о ставках дисконтирования, банковском проценте, сроках кредитования;
- о наиболее целесообразных финансовых инструментах для использования российскими компаниями на финансовых рынках третьих стран.

По инициативе ряда посольств создаются предпринимательские советы. Используя авторитет посольств, к участию в таких советах приглашаются наиболее крупные и влиятельные предприниматели страны пребывания, имеющие связи в высших эшелонах власти и способные предложить перспективные проекты двустороннего экономического сотрудничества.

Посольство инициирует также создание российской части предпринимательского совета, привлекая к его работе крупные бизнес-структуры. Предпринимательские советы, помимо прочего, контактируют с организациями мелкого и среднего бизнеса, что позволяет охватить наиболее широкий круг бизнесменов. Это имеет особое значение, ибо крупные, тем более транснациональные компании в целом не особенно нуждаются в каких-либо организациях и работать предпочитают без посредников. Мелкому и среднему бизнесу, напротив, подобные организации необходимы для расширения своих экспортных операций.

Предпринимательские советы собираются, как правило, в узком составе, на уровне руководящего органа, приглашая представителей организаций мелкого и среднего бизнеса. Примерно два раза в год проводятся совместные заседания обеих сторон Предпринимательского совета — попеременно в стране пребывания и в России.

Информационно-консультативной работе посольств помогает созданная на базе МИД служба внешнеполитической информации. Одна

из ее задач — обеспечить подразделения министерства соответствующей бизнес-информацией, особенно полезной российскому бизнесу, поскольку она постоянно обновляется за счет информационных и аналитических материалов, поступающих из посольств. Такие материалы готовятся в основном по поручениям и специальным запросам МИД или через его посредничество с другими министерствами, ведомствами, предпринимательскими организациями и структурами. Но и сами посольства по своей инициативе прилагают все усилия для сбора, анализа и обработки информации, которая может представлять интерес для отечественных государственных структур, а также для российского бизнеса.

Наиболее простым и доходчивым средством «экономической экспансии» являются печатные рекламные материалы. В принципе, такие публикации могут осуществлять и посольства, но материалы могут касаться не отдельных компаний, а российской экономики в целом или ее отдельных отраслей либо развития частного предпринимательства в России, становления малого и среднего бизнеса. В любом случае подобные материалы должны носить общий характер и не отражать интересы конкретных фирм или предприятий, которые могут публиковать материалы о своей деятельности за рубежом, но это уже классическая реклама.

Посольство может использовать другие методы в работе со средствами массовой информации, все зависит от его активности в установлении рабочих контактов. Причем не только со СМИ, но и с другими акторами политического и делового влияния, в частности с предпринимательскими организациями и отдельными бизнесменами. Бывают ситуации, когда лидер местного бизнеса или руководители ведущих предпринимательских союзов оказывают содействие в организации пресс-конференций, интервью, в продвижении в СМИ статей и других материалов о российском бизнесе. Но, повторим, это не правило, а результат профессиональной и творческой работы посольства. Такого рода услуги местных предпринимателей чаще всего не бескорыстны. Они рассчитывают на содействие в организации их поездок, установлении контактов с представителями органов исполнительной власти, предпринимательскими союзами и ассоциациями, лидерами российского бизнеса.

В мировой практике большое распространение также получили всевозможные торговые ярмарки и выставки. Формы разного рода презентаций сегодня в мире используются как государственными, так и частными структурами. Иногда трудно бывает провести грань между государственными и частными интересами. Чаще всего они совпада-

ГЛАВА 16

ют. Например, посольство Чили в Буэнос-Айресе организует ярмарку-продажу продукции винодельческих фирм. Расходы на организацию ярмарки (аренда помещений, установка стендов, реклама) оплачиваются фирмами. Но политическая составляющая — получение разрешения местных властей, определение дат проведения мероприятия, приглашение гостей, организация работы со СМИ и т.д. — за посольством.

Посольства участвуют в организации конференций, симпозиумов, круглых столов. Сотрудники посольства могут выступать на этих мероприятиях по общим вопросам, связанным с развитием национальной экономики и российского бизнеса, или в поддержку крупной российской компании либо предприятия, например, завода по производству грузовиков или сельскохозяйственной техники. Обычно это делается на специальных презентациях продукции предприятий. Ярмарки, выставки и презентации — удобная форма лоббирования интересов частных российских компаний.

Вместе с тем предпочтительнее, чтобы посольства, оказывая максимальное содействие российским частным компаниям, оставались на втором плане: публичное открытое лоббирование конкретных коммерческих проектов и компаний возможно, но не в демонстративной форме. Разумеется, если речь идет о стратегически важном для России проекте, например, строительстве газопровода, энергетического объекта или крупного завода, разработке нефтяных месторождений, посольство обязано использовать возможности для открытой и публичной поддержки российской головной компании, осуществляющей упомянутые проекты.

Главное, что российские предприниматели ждут от посольства, — информация. А интересует их в первую очередь местное законодательство по всем аспектам внешнеторговой политики (таможенным пошлинам и тарифам, акцизам и всему комплексу нетарифных ограничений, регулирующих экспортные и импортные операции), инвестиционной деятельности, доступу иностранных банков и страховых компаний. К этому относится и информация о договорно-правовой базе двусторонних торгово-экономических и научно-технических связей со страной пребывания. Интересуют также рекомендации о лицах, с которыми будет полезно установить контакт, их характеристика, оценка их политического влияния, положения в обществе, возможности продвижения крупных решений в органах исполнительной власти и т.д.

По существу, эти задачи аналогичны тем, что стоят перед посольствами в макроэкономической дипломатии. Однако в данном случае речь идет о предоставлении информационно-консультационной по-

мощи применительно к конкретным адресатам: частным компаниям и предприятиям. В этом контексте посольства могут предоставлять информацию и о наиболее перспективных рынках для деятельности национального капитала.

Особенно важна для бизнеса достоверная информация о «внутренних правилах игры», о политической линии в отношении доступа иностранных компаний на рынки стран пребывания и условий их деятельности. Такого рода информацию можно получить, имея хорошие рабочие контакты с ключевыми сотрудниками министерств и ведомств, определяющих порядок работы на внутреннем рынке иностранных компаний (примеры и методы установления таких контактов будут рассмотрены в ходе практических занятий).

Существенное значение имеет также налаживание личных контактов с руководством крупных компаний и предпринимательских организаций страны пребывания. Если они действительно носят доверительный характер, то могут быть полезны для получения необходимой информации, содействия российским бизнес-структуркам в проникновении на рынок страны пребывания, привлечения местных капиталов в российскую экономику и ряда других вопросов, от решения которых зависит развитие двусторонних связей.

Организационная сторона дела может включать в себя большое количество аспектов, не поддающихся четкой классификации. Многое здесь зависит от размеров посольства, состава экономической группы его сотрудников, автомобильного парка и прочих факторов, а также и от уровня и веса компаний или отдельных предпринимателей. Вместе с тем есть и общий порядок, установленный руководством МИД. Посольства не имеют права бесплатно обслуживать лиц, не являющихся сотрудниками МИД, бесплатно предоставлять свои жилые помещения, в том числе гостиничного типа.

Посольства оказывают существенную организационную поддержку при установлении контактов предпринимателей с местными органами исполнительной власти и предпринимательскими структурами. Это и достижение договоренности о встрече, и возможное сопровождение, особенно если речь идет о высокопоставленных сотрудниках органов исполнительной власти страны пребывания. В таких встречах может принять участие руководящий сотрудник посольства, занимающийся экономическими вопросами, и переводчик. Участники беседы с российской стороны могут использовать автомобиль посольства.

Но это только организационно-техническая сторона дела. Существенное значение имеет правовая поддержка. Российские предприни-

ГЛАВА 16

матери могут рассчитывать на получение от посольства информации о законодательстве страны пребывания и договорно-правовой базе двусторонних отношений. Предприниматели должны строго соблюдать эти законодательные положения. Не исключено, однако, возникновение конфликтной ситуации либо по вине российского предпринимателя, либо по вине представителя страны пребывания. Независимо от того, прав предприниматель или нет, посольство обязано оказать ему юридическую помощь, используя как собственных сотрудников, например, консульской службы, так и связи в органах исполнительной власти и предпринимательских организациях. Особенно полезны в таких вопросах местные адвокаты, с которыми посольство поддерживает рабочие контакты.

В юридическом сопровождении временами нуждаются и экипажи наших рыболовных и торговых судов, равно как и их владельцы, если они действительно намерены сотрудничать с посольством в улаживании спорных вопросов.

Наибольшее значение для российских предпринимательских структур приобретает информационно-консультативная поддержка. Как уже отмечалось, посольство располагает значительным объемом информации в самых разных областях. Однако ключевой в данном случае становится политическая информация. Выделим следующие ее элементы:

- характеристика политического и экономического курса руководства страны пребывания;
- перспективы экономического развития страны;
- показатели ее кредиторской задолженности, кредитный рейтинг, риск дефолта;
- характеристика политической и деловой элиты;
- отношение руководства страны пребывания к сотрудничеству с Россией.

К этой информации близко примыкают сведения о сложившейся в данной сфере практике решения вопросов, связанных с внешнеэкономической деятельностью. Значение имеет ориентировка насчет «теста на коррумпированность» представителей органов исполнительной власти, а также «нравов» в местном бизнесе. Большую ценность представляют рекомендации о путях достижения нужных решений в органах исполнительной власти.

Посольства, как указывалось, обладают информацией и по другим вопросам, которая может быть полезна для российских предпри-

нимателей. Министерство иностранных дел Российской Федерации ориентирует посольства на предоставление необходимой информации отечественному бизнесу, и посольства готовы к сотрудничеству с ними.

Вместе с тем предоставляемая информация должна учитывать интересы ее получателя. Крупным российским компаниям может понадобиться не только фактологическая информация о конъюнктуре рынка, но и политический анализ ситуации в стране, расстановки сил в правительственные кругах и деловой элите. Компании могут проявлять интерес к обстановке и в других странах региона, если этого требуют интересы бизнеса. В таком случае уровень бесед повышается, и требуется более высокая степень доверительности отношений.

Здесь не обойтись без личного участия посла в контактах с руководством российского крупного бизнеса. Только он может оказать содействие в установлении полезных контактов в правительственные структурах и крупном местном бизнесе.

В каждом конкретном случае посольство определяет целесообразность предоставления той или иной информации: обычной, аналитической или прогнозной, анализируя серьезность намерений компаний, ее способность к доверительному использованию той или иной информации. Иногда российские предприниматели, желая показать свою осведомленность, злоупотребляют доверием посольства и сообщают его аналитические оценки лицам, которым эти сведения передавать нежелательно. Посольству может быть нанесен ущерб, и порой это трудно исправить. Поэтому следует быть осмотрительным и при лоббировании интересов бизнеса.

В условиях глобализации деятельность транснациональных компаний тенденция к интернационализации предприятий и капиталов не всегда совпадает с интересами государственной политики. В сфере транснационального капитала появляются экономические субъекты, действующие вне государственного аппарата, вне пределов национального суверенитета и государственных границ. Крупные компании, тем более транснациональные, чаще всего не выступают под национальным флагом той или иной страны. Национальный флаг становится им необходим лишь для регистрации, выбора наиболее удобного налогового или таможенного режима. Но политика этих компаний может не совпадать ни с официальной политикой, ни с интересами государства, с которым они связаны в силу происхождения капитала, гражданства собственников компаний и предприятий, фактического местонахождения их координирующих центров. Руководство таких суперкомпа-

ГЛАВА 16

ний время от времени может прибегать к помощи и защите государства, но чаще всего действует автономно.

Нельзя исключить и другой ситуации, когда действия крупных компаний могут оказать воздействие на государственную политику или даже межгосударственные отношения. Поэтому в работе с бизнесом, особенно крупным, важно совмещение интересов предпринимательских структур с высшими целями государства, что предполагает их главенство над интересами бизнеса. Бизнес должен понимать, что только при таком подходе он может достичь максимальных результатов, используя политические возможности государства и не ущемляя его интересы.

Посольству следует быть осторожным при одновременной работе на рынке страны пребывания двух или более российских компаний, конкурирующих в одном и том же коммерческом направлении. Конкуренция между ними может приобретать не совсем цивилизованный характер. В таких случаях посольству нельзя вставать на сторону одной компании. Это может создать весьма щекотливую ситуацию, когда обвинения в «занинтересованном» лоббировании могут прозвучать как со стороны представителей страны пребывания, так и конкурирующей российской компании.

Из всего перечисленного можно сделать следующие выводы.

Посольства ориентированы на работу с российским бизнесом. Формы ее могут быть различными в зависимости от ситуации.

В первую очередь посольства призваны руководствоваться высшими интересами страны и оказывать содействие прежде всего тем компаниям, которые руководствуются принципами цивилизованного бизнеса.

Участие постоянных представительств при международных организациях во внешнеэкономической деятельности. В утвержденном президентом РФ 29 сентября 1999 г. Положении о Постоянном представительстве Российской Федерации при международной организации отмечается, что это государственный орган внешних сношений РФ, осуществляющим представительство РФ в соответствующей международной организации.

Среди основных задач и функций постоянного представительства можно выделить следующие:

- защита национальных интересов в рамках международной организации, реализация внешнеполитического курса Российской Федерации в международной организации;
- выполнение поручений президента РФ, Правительства РФ, МИД России, а также согласованных с МИД России поручений

других федеральных органов государственной власти и запросов органов государственной власти субъектов Федерации, органов местного самоуправления, предприятий, учреждений и организаций. Поручения федеральных органов исполнительной власти и запросы органов государственной власти субъектов Федерации, органов местного самоуправления, предприятий, учреждений и организаций направляются постоянному представительству только через МИД России.

Специфические задачи постоянного представительства состоят в следующем:

- выяснение и анализ деятельности международной организации, состояния и основных тенденций развития сотрудничества в рамках международной организации государств — членов международной организации и наблюдателей при международной организации;
- информирование в установленном порядке президента РФ, Правительства РФ, МИД России, других федеральных органов исполнительной власти по вопросам деятельности международной организации, внесение в установленном порядке предложений по обеспечению участия Российской Федерации в деятельности международной организации;
- внесение в установленном порядке предложений по обеспечению участия Российской Федерации в деятельности международной организации;
- ведение переговоров с международной организацией и в ее рамках, участие в разработке проектов международных договоров и других документов по вопросам, относящимся к деятельности международной организации.

Во внешнеэкономической сфере эти функции состоят в том, чтобы отслеживать в деятельности международной организации все вопросы, представляющие интерес для России и ее экономики, а также вносить соответствующие предложения. Это же относится и к разработке приемлемых или по возможности выгодных для страны соглашений и правил в различных отраслях.

Подобная работа особенно важна для России в таких организациях, как МВФ, МБРР, ЕБРР, Парижский клуб государств-кредиторов, Программа развития ООН, Комиссия ООН по торговле и развитию, Всемирная продовольственная и сельскохозяйственная организация, Международная организация стандартов.

ГЛАВА 16

Ключевые понятия

Внешнеэкономическая политика, сопровождение национального бизнеса, экономическая дипломатия.

Контрольные вопросы

1. Каковы функции Министерства иностранных дел в осуществлении экономической дипломатии?
2. Как организована экономическая работа в Министерстве иностранных дел?
3. Каковы задачи посольств и постоянных представителей при международных организациях Российской Федерации в сфере макроэкономической дипломатии?
4. Каковы основные задачи посольств в сопровождении национального бизнеса?
5. Каковы основные направления информационной работы посольств во внешнеэкономической сфере?
6. Каковы пределы возможностей посольств по содействию бизнесу в организационных вопросах?
7. Как можно резюмировать основные направления экономической дипломатии посольств в целях содействия национальному бизнесу?



ПОЛИТИЧЕСКОЕ ПРОГНОЗИРОВАНИЕ В ДИПЛОМАТИИ

Ни в одной сфере человеческой деятельности невозможно обойтись без учета перспективы, без соизмерения своих действий с их возможными последствиями в будущем, хотя бы ближайшем, но еще лучше — и более отдаленном. Потребность заглянуть в будущее, предвосхитить, предвидеть, предугадать, предсказать, сконструировать модель развития, уберечь себя от просчетов и ошибок свойственна разумному человеческому поведению, более того, это жизненная необходимость. Это актуально, когда речь идет о планировании жизни общества и государства. И уж совершенно необходимо прогнозировать последствия своих и чужих действий в международных отношениях, где любой просчет может спровоцировать конфликт, кризис, катастрофу.

В дипломатической деятельности потребность в прогнозировании возникает постоянно, ежедневно. Готовится ли аналитическая справка, собирается ли информация о прошедших в стране выборах, составляется ли характеристика на появившегося на политической арене деятеля, формулируются ли предложения для иностранных партнеров по любому актуальному вопросу, оцениваются ли действия другой стороны, продумываются ли рекомендации для своего правительства — не обойтись без прогноза, без попытки перенестись в будущее хотя бы на самый короткий срок.

Конечно, подобное перемещение во времени носит чисто условный характер. Речь идет о том, чтобы в такого рода работе использовать методику научного прогнозирования, навыки политического предвидения, опыт аналитической и прогностической деятельности, опираться также на личную интуицию, рассудительность, способность трезво оценивать ситуацию, не поддаваясь эмоциям, провокациям, предубеждениям и пристрастиям, и многое, многое другое.

ГЛАВА 17

Прогнозирование: уроки истории. Прогнозирование — одна из самых сложных и ответственных составляющих дипломатической и политической деятельности. Сила или слабость прогноза не раз играла в истории государств и народов роковую роль, помогая достойно выйти из, казалось бы, безнадежных ситуаций или обрекая их на тяжелейшие поражения и деградацию.

Вспомним события из истории нашей страны. Канун Первой мировой войны. Международная обстановка накалена до предела. Противоречия интересов и амбиций, противоборство между Германией, с одной стороны, и Францией и Великобританией — с другой, за господство в Европе и заморские колонии кажутся непреодолимыми. Начинают проявляться захватнические цели Германии в отношении России. Все более агрессивно на Балканах ведет себя Австро-Венгрия. Берлин и Вена, Париж и Лондон явно настроены на войну, видя в ней единственный способ разрешить остройшие конфликты, сотрясавшие Европу в последние десятилетия. Сдерживает неопределенность позиции России. На чьей стороне она окажется в грядущей войне? Идет изощренная политическая и дипломатическая борьба за привлечение ее в свой лагерь.

Что же Россия? Каковы ее интересы? Существуют ли проблемы, которые ей остро необходимо решить в отношениях с другими государствами, идя на риск войны?

К сожалению, император, его правительство, аналитические и прогностические службы оказались не в состоянии найти решение, отвечающее интересам страны. Рассматривалась лишь альтернатива — с Германией или с Францией и Великобританией. Вариант неучастия в войне не принимался во внимание, хотя в тот момент у России не было интересов, ради которых стоило втягиваться в войну.

О чем могла идти речь? О поддержке православной Сербии? Об овладении Черноморскими проливами, давней мечтой русских царей? Ни то ни другое не служило достаточным основанием обрекать страну и народ на тяготы войны. Была забыта бездарно проигранная война с Японией, выяснившая неготовность России к крупным военным столкновениям. Не учитывалась сложная внутриполитическая обстановка после революции 1905 г., последствия которой продолжали дестабилизировать положение в стране, несмотря на внешнее успокоение страстей после создания Государственной думы и введения квазипарламентаризма. Не уделялось внимание и нуждам российской промышленности, только начавшей выходить на современный технологический уровень. России нужен был мир. Но ее втянули в войну на стороне

Антанты. Это решение оказалось не прогностическим просчетом, не очередной политической ошибкой одряхлевшей монархии, а роковым шагом к гибели Российской империи, породившим революцию, Гражданскую войну, разруху и страдания многомиллионного народа. Потребовались десятилетия и тяжелейшие испытания, прежде чем страна вновь обрела устойчивость и превратилась в мировую сверхдержаву.

Отсутствие квалифицированного прогноза обрекло на неудачу политику перестройки 1980-х и реформы 1990-х годов, приведшие к национальной катастрофе — развалу Советского Союза, к политической, экономической, военной, духовно-нравственной деградации великой державы, для преодоления которой требуются десятилетия. Конечно, дело не только в отсутствии прогноза. Играли свою роль и другие факторы. Но и их воздействие следовало предвидеть, оценить и учесть.

Новая Россия поспешила признать независимость Прибалтийских республик в 1990 г. Ни о каком прогнозе речь вообще не шла. Не были соблюдены законодательные акты, регулировавшие порядок выхода союзных республик из состава СССР, не учитывались политические, экономические, военно-стратегические интересы России, интересы и нужды русскоговорящего населения в этих республиках. Все это сказалось очень скоро и обернулось серьезными осложнениями в отношениях с новыми государствами.

К сожалению, список можно продолжать. Ошибок в прогнозах немало. Нередко потребность в прогнозировании просто игнорировалась. Утешением отчасти может служить то, что не меньше просчетов в прогнозировании допускалось и в других государствах и что доброкачественных и сбывшихся прогнозов в истории нашей страны все же больше.

Прогностическим провалом можно считать войну США во Вьетнаме. Во главу угла ставились политические претензии и идеология. Великодержавное самомнение не позволило объективно оценить опасности и риски широкомасштабных военных действий, потенциальной способности противника к сопротивлению. Игнорировалось мировое общественное мнение, отнесшееся к действиям США отрицательно.

Беспристрастный анализ позволит со временем оценить политику основных игроков на евроатлантическом и евроазиатском пространстве в период геополитического сдвига, связанного с развалом Советского Союза и формированием нового баланса сил в условиях прекращения холодной войны. Время покажет, насколько реальны были прогнозы политиков и политологов на рубеже веков. Идея общеевропейского дома, гармония в отношениях между государствами, преодолевшими

ГЛАВА 17

идеологическое и военно-политическое противоборство в эпоху холодной войны, и в то же время продвижение НАТО на восток, возникновение новых разделительных линий в Европе, кровавые региональные и локальные конфликты на континенте, глобальные финансовые спекуляции и кризисы, острые миграционные проблемы — факты и явления, ставшие постоянным драматическим фоном международного развития на рубеже тысячелетий.

В ряде случаев история середины и второй половины XX в. дает примеры довольно точного прогнозирования ситуации и планирования своей политики ведущими государствами мира. Что бы ни говорилось сегодня в адрес СССР в связи с его действиями в 1939 г., исторический факт очевиден — советскому руководству удалось избежать изоляции страны в условиях надвигавшейся Второй мировой войны, не допустить ее начала с нападения Германии на Советский Союз, вывести отношения с мировыми державами к формированию антигитлеровской коалиции.

Весьма точно было спрогнозировано Москвой неучастие Турции и Японии в войне с СССР на стороне Германии. И дело здесь не в добной воле руководителей этих государств или их верности своим обязательствам. Япония не вступила в войну потому, что не могла пойти на риск создания еще одного театра военных действий, а именно с СССР, в условиях своей вовлеченности в войну с США и ее союзниками на широчайшем Тихоокеанском театре военных действий. Этого не позволял экономический и военный потенциал Японии.

Нельзя не признать, что к числу оправдавшихся прогнозов следует отнести объединение Германии в 1990 г. Правительство ФРГ последовательно и терпеливо работало над созданием таких международных условий, которые способствовали бы решению этой национальной задачи немцев. В течение полувека подобный результат казался невозможным. И все же невозможное произошло. Исследование, почему это случилось, — интереснейшая и многогранная задача. Было бы большим преувеличением считать, что объединение — результат исключительно прозорливости немецких политиков, их последовательности и настойчивости. Здесь действовали более мощные факторы, связанные с взаимоотношениями великих держав, динамикой развития двух мировых систем, а главное — с судьбой Советского Союза. Но это особая тема.

Мировая история дает прекрасную возможность рассмотреть и оценить на конкретных примерах успехи и провалы прогностической деятельности наших предшественников, извлечь уроки из их ошибок,

научиться беспристрастно и точно оценивать ситуацию и прогнозировать на этой основе дальнейшее развитие.

Наука прогнозирования. Тема прогнозирования хорошо разработана в науке. Созданы различные методики анализа и прогнозирования, существует определенная технология этих процессов, обширная литература на эту тему. В МГИМО, в частности на факультетах международных отношений и политологии, читаются специальные курсы по теории анализа и прогнозирования.

Остановимся на некоторых положениях, которые имеют первостепенное значение при выработке навыков прогнозирования. Для объяснения любого события международной жизни важны в первую очередь методика выявления причинно-следственных связей, «уровень анализа». Таких уровней три: уровень индивида, уровень отдельного государства и глобальный уровень.

Уровень индивида предполагает анализ индивидуальных особенностей людей (характер, метод и стиль их действий), вовлеченных в политический процесс на мировой арене. Исследования в этой области ведутся в рамках политической психологии, где выделяются два подуровня: **политической элиты и масс**.

На уровне отдельных государств исследуются, в частности, процессы принятия политических решений, но уже не под углом зрения психологических особенностей, а отталкиваясь от существующего в той или иной стране механизма принятия решений. Здесь важен фактор внутреннего положения в стране, влияния отдельных политических групп и институтов на принятие решений.

Глобальный уровень предполагает расширение диапазона исследований, распространение анализа на участников мировой политической системы.

Особую роль играют содержание и характер данных, используемых при анализе. Их подразделяют обычно на первичные и вторичные. К **первичным** относят законы, постановления и решения правительства и других государственных органов, выступления и заявления государственных и политических деятелей, их высказывания в ходе политических и дипломатических контактов, разного рода официальные публикации, статистика, исторические факты.

К **вторичным** причисляют материалы, основанные на первичных данных и отраженных в научных исследованиях, в материалах СМИ. Недостатки «вторичности» этих данных могут компенсироваться их тщательной проработкой в рамках научного изучения и анализа.

ГЛАВА 17

Методы исследования в мировой политике принято подразделять на качественные и количественные. Методы **качественного анализа** предусматривают использование историко-описательных и интуитивно-логических элементов. Поскольку здесь велика роль аналитика, работающего с данными, этот метод не может быть свободным от определенного субъективизма.

Считается, что более объективны **количественные методы**: обработка данных с помощью математических приемов и инструментов, использование разного рода таблиц, матриц, моделей. Именно к этой категории относят контент-анализы и ивент-анализы, метод когнитивного картирования, теорию игр и т.д. Однако и в данном случае нельзя говорить об абсолютной объективности получаемых показателей, поскольку конечный результат во многом зависит от характера использованных в исследовании данных, принципов их отбора, критериев оценки и других обстоятельств. Главные же недостатки количественных методов — большая затрата времени на их проведение, трудоемкость и невозможность использовать для оперативной работы. Поэтому в практической дипломатии количественные методы применяют главным образом в комплексных, долгосрочных исследованиях с привлечением специалистов-ученых.

С учетом этого в научной литературе все чаще высказывается мнение, что разделение исследовательской методики по качественным и количественным критериям остается в прошлом. Современная методика синтезирует оба метода, особенно с учетом эффекта от использования современной компьютерной техники.

Научные разработки методов политического анализа и прогнозирования и их применение на практике, чем занимается практическая политология, фокусируются в основном на внутриполитических и экономических процессах. Исследуются настроения в обществе, их отражение на результатах выборов, поведение определенных общественных групп, их мотивация, динамика развития рынков, спроса и предложения, эффективность рекламных акций и приемов, закономерности движения инвестиционных потоков и т.д.

Интерес практической политологии к исследованию внешнеполитических процессов, международных отношений значительно скромнее, отчасти и потому, что встроить эти процессы в жесткие рамки сконструированных специалистами моделей и методов, математически вычислить возможные направления развития международных конфликтов и тенденций гораздо сложнее. Тем не менее прогнозирование во внешнеполитической сфере необходимо и востребовано. Определенные правила и наработки здесь все же имеются.

Применение известных приемов и методов прогнозирования не означает, что они должны служить неким лекалом к конкретной политической ситуации или аналитической задаче, с тем чтобы поиски решения встраивались в жесткие рамки научно выверенных стандартов. Не процесс международного развития надо приспосабливать к какому-то методу или модели, а модели и методы — к реальным процессам, чтобы не стать пленником искусственного нормативизма.

Дипломатия — особая сфера деятельности, где неприменимо догматическое следование даже самым изощренным и научно обоснованным схемам и методам. Каждая ситуация уникальна, и поиски реакции на нее требуют гибкости мысли, новаторства в исследовании предмета, индивидуализированного подхода к формулированию выводов и предложений.

Разумеется, знание приемов и методов анализа и прогнозирования послужит хорошим подспорьем при составлении прогнозов, обеспечив определенный автоматизм использования базовых знаний и выполнения необходимых действий. Но применять их надо творчески, не связывая себя какой-то моделью, а ориентируясь на реальную ситуацию.

Политическое прогнозирование — этап работы, предшествующий выработке и принятию политического решения в сфере международных отношений и дипломатии.

Прогнозирование напрямую связано с использованием информационно-аналитических технологий: совокупности методов сбора и обработки информации, характеризующей исследуемую проблему, специфических приемов ее диагностики, а также оценки последствий различных вариантов политических решений.

В дипломатической работе решение задач происходит, как правило, в условиях дефицита времени, а зачастую и явного цейтнота при неполноте, противоречивости, а нередко и недостоверности информации, случается, и в ситуации активного вбрасывания дезинформации. Поэтому строго научные методы политического анализа не всегда применимы. Для обстоятельной исследовательской работы, сбора данных и показателей, выстраивания математических моделей, создания матриц, проведения опросов и сравнения социологических оценок и статистических материалов, осуществления контент- или ивент-анализа зачастую не хватает времени. Но дело даже не в этом.

Дипломаты имеют, как правило, возможность работать с первичной информацией, получаемой непосредственно от источника, т.е. от политических и общественных деятелей, работников правительственный учреждений, руководящих представителей делового мира и т.д.

ГЛАВА 17

Кроме того, дипломаты непосредственно наблюдают реальное развитие политического процесса, более того, являются его активными участниками. Научные работники, тем более находящиеся вне страны, ими изучаемой, таких возможностей обычно не имеют. Они оперируют вторичной информацией, т.е. сведениями, прошедшими уже определенный отбор и обработку.

В то же время доверительная беседа подчас дает больше информации и данных о позиции партнеров, тенденциях их развития, перспективах трансформации взглядов и оценок ситуации, чем многостраничные и многомесячные исследования с применением самых изощренных исследовательских методов.

Конечно, можно воспользоваться и научными технологиями прогнозирования, но, как правило, времени на это не бывает. На возникающие вопросы нужен немедленный ответ, не в течение месяца, недели и даже не суток, а часов. И здесь не помогут ни контент-анализ, ни математические модели. Позиция вырабатывается в центре на основе оперативной информации из посольств и представительств при международных организациях. Существенную роль играют подготовленность, квалификация и опыт людей, вырабатывающих рекомендации и принимающих решение. Нередко в этом процессе большую роль играет интуиция.

В особо сложной и неопределенной ситуации первая реакция, как правило, осторожная, не выходящая за рамки позиции правительства по данному вопросу. В зависимости от дальнейшего развития реакция может быть подкорректирована. Но крутых разворотов обычно не происходит: позиция солидного государства не может быть сравнима с движениями флюгера.

Организация прогностической работы в России. На государственном уровне прогнозированием занимаются в первую очередь Министерство иностранных дел, Совет безопасности, Главное разведывательное управление Министерства обороны, Служба внешней разведки. В своей сфере деятельности (экономика, финансы, транспорт и т.д.) такой работой занимаются и другие федеральные министерства и ведомства. Их деятельность и направление их исследований строго сфокусированы на обеспечении национальных интересов страны, что дает повод различным «независимым» исследователям критиковать эти ведомства за недостаточную гибкость и объективность, за бюрократическую ограниченность и запрограммированность их выводов. Упреки, впрочем, большей частью совершенно неосновательные. Деятельность государственных учреждений ориентирована на совокупность инте-

гральных интересов государства и общества, на выработку решений, учитывающих именно эти интересы, а не конъюнктурные потребности отдельных политических, экономических, профессиональных, этнических или конфессиональных объединений и групп.

В прогностической работе государственные учреждения опираются на экспертную поддержку научного сообщества. Научные советы существуют практически при каждом государственном ведомстве, а в случае необходимости создаются экспертные группы *ad hoc*, вырабатывающие сценарии предполагаемого развития ситуации и рекомендации относительно наиболее рациональных действий по каждому сценарию.

Прогностической деятельностью занимаются также специализированные институты Российской академии наук: Институт США и Канады, Институт Европы, Институт востоковедения, Институт экономики и многие другие, ведущие серьезные разработки в различных сферах. В рамках академии существуют также советы и центры, занимающиеся проблемами, представляющими перспективный общегосударственный интерес, такие, например, как Научный совет РАН по вопросам регионального развития, Совет РАН по водородной энергетике, Рабочая группа по анализу экономических и научно-технических проблем высоких и критических технологий в гражданском и оборонно-промышленном комплексах страны, Институт экономических стратегий и многие другие. Существует и такая структура, как Отделение исследования циклов и прогнозирования Российской академии естественных наук, занимающееся проблемами глобального прогнозирования.

Наряду с этим работают различные негосударственные исследовательские центры и фонды, такие как Российский совет по международным делам, Совет по внешней и оборонной политике, Фонд Горбачева, Центр стратегического анализа и прогнозов, многочисленные частные исследовательские институты. Они свободны в своих изысканиях и оценках. Их выводы могут носить альтернативный характер, отличаясь от позиции государственных учреждений. Это, однако, не означает, что их выводы более объективны и правильны. Результаты их анализов зачастую идеологически обусловлены и отражают личные убеждения и пристрастия руководителей этих центров или организаций и лиц, их финансирующих.

На территории России сегодня действуют филиалы или представительства иностранных, так называемых неправительственных организаций и фондов, которые активно вмешиваются в аналитический и оценочно-прогностический процесс, стремясь повлиять на обще-

ГЛАВА 17

ственное мнение страны, а через него и на формирование политики государства.

Таким образом, в России существует многоуровневая, многопрофильная, плюралистическая система формирования представлений о будущем страны, ее политике и перспективах развития, постоянно публикуются различные прогностические выкладки. Соответственно весьма широк спектр мнений по этому поводу, а дискуссия в обществе носит активный, а порой и обостренный характер. Ситуация мало чем отличается от положения в других странах. Специфично состояние страны, которая после двадцати лет перестроечно-реформаторских потрясений постепенно начинает выходить на курс стабильного развития, завершая этап «сосредоточения», о котором в свое время говорил канцлер А. М. Горчаков.

В таких условиях особенно важно иметь четкие, отвечающие реальному положению в мире ориентиры предстоящего пути в будущее: ясное понимание долгосрочных и краткосрочных задач и целей, путей и методов их достижения, критериев оценки ситуации на каждом этапе движения, политических, экономических и военных ресурсов. Ответственность за составляемые прогнозы, за вырабатываемый курс особенно велика. История не имеет обратного хода, а исправление ошибок обычно сопровождается политическими, экономическими и моральными потерями. Это полезно учитывать поколению, вступающему на путь активной деятельности, которому предстоит продолжать и завершить работу по модернизации страны. Особенно важно усвоить главный принцип подхода к такой работе — ориентироваться прежде всего на совокупные интересы общества и государства, а не на групповые, кастовые, классовые приоритеты и предпочтения.

Политическое прогнозирование в дипломатии. Глобальное прогнозирование. Существуют разные категории прогнозов, различающиеся масштабом, хронологическими и пространственными рамками, сложностью поставленных задач. Если двигаться от общего к частному, то в первую очередь надо назвать **глобальное прогнозирование**. Имеется в виду исследование и оценка перспектив и параметров развития современной цивилизации, определение ее контуров и динамики взаимодействия глобальной, мировых и локальных цивилизаций в XXI в. В современной науке такая задача считается особенно актуальной, учитывая, что человечество переживает этап великого исторического перелома — смены исторических суперциклов и мировых цивилизаций. Отсюда и мощные конфликтные движения, сотрясающие мир в последние десятилетия.

Возникает вопрос: какое отношение имеет дипломатия к глобальному прогнозированию? Входит ли это в число ее задач?

Внимание к глобальному прогнозированию, причем не только в научной среде, но и в политических, деловых, широких общественных кругах, заметно выросло в связи с активизацией глобализационных процессов и развернувшейся повсеместно в мире дискуссии о путях дальнейшего развития цивилизации на нашей планете. Появилось множество теорий и сценариев, предсказывающих «конец истории», «столкновение цивилизаций» или, наоборот, их диалог и партнерство. Существует и сценарий растворения цивилизаций в глобальном сверхобществе.

Дело не ограничивалось дискуссиями. Сценарии «конца истории» и «столкновения цивилизаций», идеи Фукуямы, Хантингтона, Бжезинского были взяты на вооружение политиками некоторых правительств. На них стали строиться конкретные политические программы и акции. Все это требовало ответа и реакции тех, кто придерживался других взглядов. Фактически произошло вторжение, казалось бы, теоретических споров в сферу дипломатии.

Стало очевидным, что дипломатия не может формировать даже среднесрочные прогнозы, не разобравшись в динамике развития глобальных процессов. Дипломатам и политикам важно понимать, в каком мире они живут, в каком направлении и под воздействием каких факторов этот мир развивается, в какой мере возможно и необходимо сопрягать свои национальные потребности с общим потоком цивилизационного развития.

Дипломатия всегда была искусством и наукой нахождения баланса между возможным и необходимым. В глобализирующемся мире эта задача неизмерима усложнилась. Сегодня дипломат должен знать больше, видеть дальше, понимать глубже и действовать точнее и быстрее. Потому и необходимо разбираться в проблемах глобального прогнозирования. В русском языке есть такое выражение — «танцевать от печки», т.е. иметь четкий исходный ориентир. В прогностической деятельности такой печкой и является глобальный прогноз.

Глобальное прогнозирование непосредственно связано с анализом процессов глобализации, которые становятся все более всеохватывающими, вовлекающими в свою орбиту все новые и новые области жизни современного человечества.

Стратегическое прогнозирование. Здесь самое широкое поле деятельности для дипломатии — как для центрального аппарата МИД, так и для посольств и представительств при международных организациях.

ГЛАВА 17

В рамках стратегического прогноза определяются долгосрочные задачи и цели государственной политики в международных делах, а также в экономической, финансовой, оборонной деятельности, в сфере науки, культуры, образования, социального развития и т.д. Между прочим, по такому прогнозу к 2030 г. российская экономика будет пятой в мире после Китая, США, Индии и Японии. И первой экономикой в Европе. Сейчас наша экономика седьмая в мировом рейтинге.

В рамках стратегического прогнозирования предстоит, например, определить задачи нашего взаимодействия с Евросоюзом, очертить параметры отношений с США, Японией, партнерами по БРИКС. Наметить ориентиры российской политики в СНГ. Выработать устойчивые представления о наших действиях в рамках международных организаций, в частности приоритеты политики в ООН, ОБСЕ, АСЕАН. В отношениях практически с каждой страной необходимо иметь четкую стратегическую перспективу, учитывая, что стратегические прогнозы требуют периодического уточнения. У дипломатической службы в этой работе центральная роль.

В концентрированном виде результаты работы по стратегическому прогнозированию формулируются в Концепции внешней политики России, в настоящее время утвержденной президентом В. В. Путиным 12 февраля 2013 г. В ее составлении участвовал широкий круг специалистов МИД и других государственных учреждений и организаций.

Концепция состоит из пяти разделов. Принципиальные оценки современного этапа мирового развития отражены во втором разделе — «Современный мир и внешняя политика Российской Федерации». Отмечается, в частности, что мир переживает фундаментальные и динамичные изменения, глубоко затрагивающие интересы Российской Федерации и ее граждан.

В концепции говорится, что «главной, знаковой чертой современного этапа международного развития являются глубинные сдвиги в геополитическом ландшафте, мощным катализатором которых стал глобальный финансово-экономический кризис. Международные отношения переживают переходный период, сущность которого заключается в формировании полицентричной международной системы. Этот процесс проходит не просто, сопровождается повышенной турбулентностью экономического и политического развития на глобальном и региональном уровнях. Международные отношения продолжают усложняться, их развитие становится все более труднопредсказуемым».

Отмечается также что «продолжают сокращаться возможности исторического Запада доминировать в мировой экономике и политике.

Происходит рассредоточение мирового потенциала силы и развития, его смещение на Восток, в первую очередь в Азиатско-Тихоокеанский регион». Нарастает нестабильность в международных отношениях.

В третьем разделе концепции определены приоритеты Российской Федерации в решении глобальных проблем. В их числе — формирование нового мироустройства, верховенство права в международных отношениях, укрепление международной безопасности, международное экономическое и экологическое сотрудничество, международное гуманитарное сотрудничество и права человека, информационное сопровождение внешнеполитической деятельности.

В четвертом разделе рассматриваются региональные приоритеты внешней политики Российской Федерации, причем центральная роль отводится сотрудничеству с государствами СНГ.

Заключительный, пятый раздел посвящен вопросам формирования и реализации внешней политики Российской Федерации.

Развернутая характеристика современного этапа мирового развития дается в ряде программных выступлений президента В. В. Путина, а также министра иностранных дел России С. В. Лаврова. Содержащиеся в этих выступлениях положения и оценки являются результатом глубокого анализа, осуществленного соответствующими прогностическими службами Администрации президента и МИД России и могут служить цennыми ориентирами в процессе обучения технологии прогнозической работы.

Стратегическое прогнозирование — неотъемлемая составная часть работы департаментов и загранучреждений МИД России. Они держат в поле зрения направление и ритм развития международной обстановки и ситуацию на своем направлении, ставя своей задачей выработку возможно более точных прогнозов динамики международного положения не только на ближайшую, но и на более отдаленную перспективу.

Предпосылками успеха такой работы служат квалификация специалистов и качество анализируемого материала, используемого при анализе, его полнота, достоверность, свежесть, убедительность. Непременным качеством аналитиков и прогнозистов должны быть способность и готовность сохранять объективность и верность истине на всех этапах работы. Препятствием могут стать устоявшиеся оценки, стереотипы, утвердившиеся у руководства представления, дезинформация внешнеполитических соперников. Не исключены и другие непредвиденные помехи. Поэтому сотрудники, занимающиеся прогнозированием, должны обладать, помимо элементарной добросовестности и не-

ГЛАВА 17

обходимых профессиональных качеств, еще и твердостью характера, смелостью и стрессоустойчивостью.

Оперативное прогнозирование. Это важная составная часть повседневной работы основного дипломатического состава. Практически ни один серьезный аналитический и оценочный документ в министерстве или в посольствах не может готовиться без тщательного продумывания, прогнозирования последствий его реализации. Особенно это относится к документам, содержащим предложения о конкретных действиях в международных отношениях.

Принимая в 1948 г. решение о блокаде Западного Берлина, советское руководство не просчитало варианты ответных действий союзников. Полагали, что, лишившись возможности снабжения города по наземным путям, западные власти капитулируют, отменят хождение западной валюты в западных секторах города, согласятся на использование там восточногерманской марки и постепенно смирятся с включением этих секторов в состав будущей ГДР. Возможность «воздушного моста» не принималась в расчет. В результате отступать пришлось советской стороне.

Аналогичная ошибка была допущена при вводе советских войск в Афганистан. Надеялись на быстротечную военную операцию и поддержку народом нового режима. Результат известен.

В учебниках политического анализа аналитический процесс, как и прогнозирование, представляется в виде серии шагов или действий, причем на каждом этапе решается конкретная, присущая данному этапу задача. Теоретически обозначают подобную серию шагов такими, например, понятиями: определение проблемы, установление оценочного критерия, идентификация альтернативных решений, оценка альтернатив, выбор наиболее подходящей альтернативы, мониторинг и оценка результатов реализации данной альтернативы. Ученые по-разному формулируют алгоритм шагов и их последовательность. Отмечают также, что не всякий реальный политический анализ включает все перечисленные этапы. Их комбинация зависит от конкретной ситуации.

Понятно, что все это — общая теория, относящаяся ко всем политическим процессам и анализам — от оценки внутриполитической ситуации, исхода выборов, принятия решений в экономической, социальной, культурной сферах до оценки эффективности инвестиций в тот или иной хозяйствственный проект. В каждом конкретном случае могут сложиться специфические условия, которые потребуют специфических же методов анализа.

Технология прогнозирования. Подготовка любого прогноза технологически проходит три основные стадии. Первая, экспертная, включает в себя изучение, исследование разного рода данных, показателей, печатных и электронных материалов, событий и явлений, т.е. всего объема доступных сведений, на основе чего подготавливаются экспертная оценка и прогноз. В Министерстве иностранных дел и посольствах этим занимается основной состав дипломатических сотрудников.

Определение предмета исследования, «идентификация проблемы». От четкости постановки задачи зависит очень многое.

Изучение проблемы обычно начинают с ее дробления на составные части и подбора необходимых для анализа материалов. Исследуются история вопроса, наличие аналогий сложившейся ситуации, характер решений, принимавшихся ранее, и их эффективность, возможные ошибки в наших действиях и действиях партнера. В процессе работы выявляется возможный дефицит данных, необходимых для оценки, и определяются задачи по получению таких данных: намечаются беседы с компетентными представителями другой стороны, углубленное изучение баз данных и т.п.

На основе проделанной работы выявляются альтернативные варианты решений на поставленную задачу. Генерирование альтернатив — задача весьма ответственная и тонкая. Помимо фактического материала, на базе которогорабатываются альтернативы, действует психологический, личностный фактор конкретного исследователя. У него есть свои взгляды, убеждения, предпочтения, предубеждения, которые могут влиять на принятие решения.

Человеку свойственно преувеличивать вероятность такого развития, которое он считает предпочтительным, и в массе факторов и аргументов он охотнее выбирает такие, которые подкрепляют его ожидания, противоположные же факторы и аргументы с готовностью отбрасываются, если для этого существует хотя бы малейшее основание.

Крайне важно очистить формулируемые выводы от пристрастности. А это не всегда удается. Поэтому требуются дополнительные фильтры, которые включаются на следующих стадиях.

Тем не менее эксперты должны представить результат своей работы, а именно **рабочую гипотезу и альтернативы**. Гипотеза должна строго основываться на реальных фактах и обстоятельствах. Недопустимо заранее программировать ее, подстраивать под субъективные факторы. Вполне вероятно, что в процессе исследования может появиться гипотеза, которая по своему содержанию может нравиться исследователю больше, чем другие варианты. Это наиболее выгодная гипотеза раз-

ГЛАВА 17

вития ситуации для вашей страны или более соответствующая вашим личным взглядам и предпочтениям. Но чаще всего наиболее выгодные варианты, которые называют оптимистическими, не сбываются. Нельзя поддаваться соблазну выбора именно такого варианта. Необходимо предусмотреть и возможность самого невыгодного развития, пессимистического сценария и проработать варианты, располагающиеся между этими двумя крайними сценариями.

Гипотеза нужна проверяемая. Должно быть ясно, на какой факто-логической основе она построена. Интуиция важна. Но одной интуиции мало.

Решение (прогноз) предлагать следует реальное, реализуемое. У всякого действия на международной арене существуют определенные ограничители: рамки международного права, характер отношений с конкретной страной, объем взаимных обязательств, экономические, финансовые, военные возможности, степень вовлеченности общественного мнения, отечественного и международного. Поэтому наиболее эффективный вариант может с учетом ограничителей оказаться нереализуемым.

Работа политических аналитиков. Они оценивают выводы экспертов, рассматривают их гипотезы и альтернативы, фактические данные, на основе которых они сделаны. К этому добавляются собственные результаты сопоставления представленных материалов с данными аналитиков, недоступными для экспертов. В министерстве и посольствах в роли аналитиков могут выступать старшие дипломатические сотрудники, руководители посольства и департаментов. Они обладают более широким кругозором, возможностью обмениваться данными с представителями других ведомств, включая спецслужбы. Наконец, у них более обширный опыт, более глубокая интуиция, более высокая степень ответственности за выдвигаемые рекомендации и, следовательно, ярче выраженная осторожность в выводах.

Принятие решения. В действие вступают лица, принимающие решение. Именно они выносят окончательную оценку проделанной на предшествующих этапах работы, принимают или отвергают предложенные гипотезу и вариант прогноза и выносят окончательное решение. Они оперируют объемом информации, доступным только им. В силу этого они обладают общегосударственным видением и способны ориентироваться на глобальные интересы страны и общества.

При составлении прогнозов следует придерживаться некоторых правил, что позволит повысить качество подготавливаемых документов.

Источники информации. Следует пользоваться документами и материалами, надежность которых достаточно высока и которые наиболее полно и точно отражают позицию интересующей стороны. Это правительственные и другие официальные публикации, документы и материалы, официальная статистика, тексты законов, постановлений и распоряжений, парламентская документация, официальные материалы политических партий и т.д. Особую ценность представляют внутренние и секретные материалы, если их удается получить.

Приоритетны сведения, почерпнутые из доверительных бесед с представителями политического истеблишмента, официальными лицами государства, дипломатами, с любыми осведомленными персоналиями, информационная надежность которых проверена и подтверждена.

С вниманием следует отнестись к авторитетным представителям СМИ, положительно зарекомендовавшим себя в контактах с вами как добросовестные собеседники, предоставляющие достоверную, доброкачественную информацию.

Ценной информацией могут обладать представители научных кругов, работающие по интересующей вас тематике и рассматривающие обмен мнениями с иностранными представителями как естественный процесс информационного обмена, способствующий выявлению истины.

Аналитик часто сталкивается с дилеммой — дать однозначный и недвусмысленный ответ на поставленный вопрос или высветить все противоречия и проблемы, существующие в реальной ситуации. Ясный ответ, конечно, желателен, именно такого ответа может ожидать заказчик. Но это кратковременный результат. Рано или поздно противоречия проявятся, и несостоительность вашего прогноза станет очевидной. Добросовестный аналитик должен говорить правду, даже неприятную для заказчика.

Исследование противоречий не должно, однако, приводить к превращению прогностического документа в аморфный опус, составленный по образцу какой-нибудь сложной исследовательской модели. Послу нужен лаконичный проект телеграммы, в котором будут сформулированы оценка ситуации и предложения о целесообразных действиях.

При подготовке прогнозов дипломатам приходится сталкиваться с множеством факторов, которые необходимо учесть, чтобы итог их работы оказался максимально приближенным к реальной обстановке. Иначе они рискуют попасть в категорию дипломатов, о которых

ГЛАВА 17

с сарказмом говорил Черчилль: дипломат — это человек, который рассказывает своему правительству о том, что произойдет через год, пять и десять лет, а через год, пять и десять лет объяснит, почему это не произошло.

Прежде всего, речь идет о необходимости максимально точного обоснования предполагаемых действий правительства, политических партий, основных групп влияния в стране, по которой готовится прогноз. Важно понимать мотивацию этих действий, как открыто декларируемую, так и скрытую, которая как раз и может оказаться наиболее мощным стимулятором действий акторов другой стороны.

Скрытые мотивы присутствуют практически всегда. Когда США публично объясняют свое желание создать в Европе третий позиционный район своей глобальной системы ПРО угрозой со стороны Ирана, то это мотивация для общественности. Действительный мотив — усилить противовес ракетно-космическим силам России.

Существенное значение имеет выявление уровня реальной поддержки в анализируемой стране решений и действий местных властей: кто конкретно поддерживает, кто критикует, по каким мотивам, с какой интенсивностью, с каким результатом.

Важно сформировать объективное представление об отношении официальных кругов и основных политических и общественных групп в анализируемой стране к политическим шагам своего правительства.

Вне поля зрения не должно оставаться отношение к анализируемой проблеме и намечаемым действиям на международной арене со стороны дружественных, конкурирующих и нейтральных государств и общественных сил, а также международных организаций.

Объективность прогноза — первый показатель его качества. Это означает не выдавать желаемое за действительное; не переоценивать признаки и симптомы желаемого развития, учитывать многовариантность реальной жизни; исходить не из лучшего, наиболее благоприятного сценария, а из возможности наихудшего развития.

Существенную опасность для объективности представляют утвердившиеся взгляды, представления и оценки. Чем непрекаемее они представляются, тем труднее взламывать рамки подобных догм. Но и не следует ломать устоявшиеся оценки без достаточных на то оснований, только ради того, чтобы продемонстрировать свое новаторство. Чаще всего оно оказывается ложным.

При подготовке прогноза важно иметь *стратегическое видение анализируемого процесса*, а не фиксировать свое внимание только на отдельном явлении, эпизоде или этапе. Международные процессы

взаимосвязаны, переплетены. Решение одной проблемы оказывается невозможным из-за неразрешимости родственных, жестко увязанных в единый пакет проблем.

Примером может служить ситуация с Косово. Провозглашение независимости этой сербской территории, населенной преимущественно албанцами, неизбежно ставило в повестку дня признание независимости Абхазии, Южной Осетии, Приднестровской республики, а возможно, и других территорий. Поэтому государства, поддерживавшие албанцев, искали способы, чтобы побудить Сербию добровольно согласиться с отделением Косово. Для этого использовались разные политические и экономические приманки вроде обещаний дать старт процедуре приема Сербии в ЕС. Одновременно предпринимались попытки вывести косовскую проблему из юрисдикции ООН и передать ее ЕС, избавившись таким образом от угрозы получить вето в Совете Безопасности.

Существенное значение имеют *структурата и стилевое оформление прогнозов и рекомендаций*. Вступление должно сразу же вводить читателя в суть документа. Считается, что даже человек, впервые знакомящийся с проблемой, уже с первых строк должен понимать, о чем идет речь. Не перегружать текст цифрами, фактами, данными, ограничиваться самым необходимым, весомым и ярким. Не пытаться втиснуть в документ все сведения, которые удалось собрать. Неприемлемы многословие и туманность изложения. Документ должен легко восприниматься и поддаваться цитированию. Исключаются бюрократический жаргон, излишняя академичность и наукообразие, особенно в терминах.

Работу над прогнозом рекомендуется начинать с составления предварительного плана, определив последовательность действий, оценив материал и источники, выявить, по каким разделам испытывается дефицит данных, и уточнить способы их поиска. Целостный аналитический процесс можно разделить на серию шагов, переходя к каждому следующему после того, как сформируется более или менее законченное представление по предыдущему. Периодически обновлять, «шлифовать» проект документа, очищая его от словесного «шлака», уточняя формулировки оценок и выводов, насыщая его новыми идеями и мыслями.

Работа, связанная с прогнозированием, в Министерстве иностранных дел и посольствах существенно отличается от проводимой в научных учреждениях. Из-за дефицита времени не представляется возможным использовать набор методов и моделей исследования, которыми обычно оперируют ученые. Прибегают к более простым, хотя и не

ГЛАВА 17

менее эффективным приемам исследования возможных направлений развития политической ситуации.

Метод аналогии, когда события или явления международной жизни, происходящие в данный момент или предстоящие, сопоставляются с событиями или рядом событий в прошлом. Конечно, каждое новое событие не может повторить прошлое во всех деталях, но сходство отдельных явлений и обстоятельств может помочь исследователю. Сопоставляются факторы, приведшие к возникновению ситуации, поведение акторов, их индивидуальные особенности, внутренняя и международная обстановка, сопутствующая событию, реакция на нее и возникшие последствия, их значимость для страны и т.д.

Такой метод применим, например, при оценке результатов выборов и последствий прихода к власти новых политических сил, возникновении конфликтных ситуаций в отношениях между государствами, выработке новых договоров и соглашений. Прецеденты играют немалую роль в выработке позиции по вновь возникшей ситуации. Прецедент — проверенный опытом способ решения проблемы. Поэтому крайне важно накапливать в базах данных примеры разрешения международных проблем, как положительных, так и негативных.

Весьма ценные личный опыт специалиста, его знание прецедентов, способность восстанавливать их в своей памяти, не прибегая к длительным поискам в базах данных. Человеческий мозг может действовать в такой ситуации быстрее самого современного компьютера. Не нужно составлять поисковое задание, перебирать предложенные варианты и пр. Поэтому так ценятся опытные специалисты-аналитики.

Используется в дипломатии и *метод экстраполяции*. Он означает мысленное продление в будущее линии развития процесса или ряда событий. Предполагается также опора на определенные исторические данные, характерные для прогнозируемого события, соответствие последующих событий этим данным, как было в прошлом.

Например, невыполнение Ираком выдвинутых США условий привело в 1990 г. к военной операции против этого государства. Аналогичным образом США действовали спустя десять лет, осуществив полномасштабную интервенцию в Ираке.

Однако внешние условия и международная обстановка не всегда совпадают с обстановкой, исторически сложившейся. Невыполнение КНДР требований прекращения работ над созданием ядерного оружия не привело к военным санкциям. Позиции России и Китая сделали это невозможным, и США не решились это проигнорировать. Анало-

гия была неполной, и экстраполяция не могла послужить составлению прогноза.

Считается, что экстраполяция дает более достоверные результаты при краткосрочном прогнозировании. Долгосрочная перспектива увеличивает количество разного рода допущений и воздействий привходящих факторов, что делает прогноз малонадежным.

Всевозможные методы моделирования, предусматривающие использование математических и понятийных символов, не находят убежденных сторонников среди дипломатов. И дело не в том, что они не очень сведущи в математике. При внешней объективности и математической точности подобные модели очень сильно подвержены воздействию субъективных факторов. Ведь определение принципов составления модели и подбор данных и критериев оценки осуществляется конкретными специалистами, и многое зависит от их субъективных предпочтений. В этих условиях очень велика вероятность, что ответ будет заранее программированся подбором таких данных и критериев.

Например, известная математическая модель Ричардсона предполагает установление жесткой зависимости возникновения военных конфликтов от гонки вооружений. С помощью разного рода математических подсчетов Ричардсон установил, что эскалирующая гонка вооружений неизбежно приводит к военному столкновению, а стабильная гонка (как это было в США и СССР) такой конфликт не вызывает. Однако в действительности источником конфликта является не гонка вооружений, а конкретные конфликтные факторы, например спор между Индией и Пакистаном из-за Кашмира. Когда стороны приходят к выводу, что мирными средствами конфликт неразрешим, они начинают готовиться к войне, взвинчивают гонку вооружений и в конечном счете провоцируют войну. Само по себе форсирование гонки вооружений причиной конфликта не является.

Столь же сомнительно выводить заключение об активности отношений между двумя странами из частоты их упоминания в национальных СМИ, поскольку это может быть связано и с негативными факторами или с пристрастиями владельцев СМИ и журналистов.

Характерные результаты показывают ставшие в последнее время модными в передачах информационных радиостанций интерактивные опросы слушателей. Как правило, вопросы формулируются таким образом, чтобы любой вариант ответа соответствовал идеологической задаче, поставленной руководством радиостанции. Слушатели отвечают свободно, вроде бы высказывают свое мнение. Но вариантов у них все-

ГЛАВА 17

го два, и оба вписываются в концепцию рассуждений и оценок редакции. А ведь у слушателей могут быть другие варианты оценок обсуждаемой проблемы. Но высказать их обычно не дают, обрывают, иногда вызывающие и грубо, отключают микрофон.

Прогнозирование может осуществляться в двух формах — **индивидуальной и коллективной**. В загранучреждениях с небольшим количеством сотрудников чаще всего приходится полагаться на индивидуальную форму работы, хотя и здесь обеспечивается по крайней мере двухступенчатая система составления прогноза. Индивидуальный-прогноз, подготовленный сотрудником, проверяется руководителем посольства, который и принимает окончательное решение. В этом случае три этапа прогнозирования (оценка экспертом, аналитиком, руководителем) сокращаются до двух. Руководитель выступает и в роли аналитика.

Возможна ситуация, когда руководитель, проведя экспертную, аналитическую оценку, принимает окончательное решение. Это случается, когда он не располагает кадровым составом, способным выполнять такую работу, либо когда речь идет о сугубо конфиденциальных вопросах, не допускающих расширения круга осведомленных лиц.

Однако в крупных посольствах и представительствах подобная возможность существует (производственные отделы или группы). В этом случае мы имеем дело с форматом коллективного прогнозирования. Такой формат называют **ситуационным анализом**. Он имеет свою оригинальную методику, разработанную отечественными учеными с использованием зарубежных методик аналогичного направления¹. Считается, что существуют три типа коллективной работы: круглый стол, мозговой штурм и имитационная игра. В учебных целях рекомендуются первые два. Имитационная игра в силу сложности ее подготовки и проведения не находит широкого применения. Не используется она и в практической работе МИД и загранучреждений.

Разница между круглым столом и мозговым штурмом состоит в том, что в первом случае участники не только высказывают свою точку зрения, но и могут критиковать мнения коллег, т.е. происходит дискуссия. Во втором случае критика исключается. Однако на практике такое разделение не происходит. Обсуждения проблем в производственных группах или отделах МИД происходят в основном в режиме круглого стола.

¹ См.: Примаков Е. М., Хрусталев М. А. Ситуационные анализы. Методика проведения. Очерки текущей политики. Вып. 1. М.: МГИМО-Университет, 2006.

Как правило, на таких обсуждениях руководитель выступает последним, чтобы не сковывать инициативу сотрудников и не навязывать свое мнение. Ведь он заинтересован в глубоком и объективном исследовании проблемы. Да и сотрудники обычно стремятся проявить себя, продемонстрировать свои способности и профессиональное рвение. Руководитель подводит итоги и в силу своего статуса принимает решение. Поэтому производственные совещания вполне могут служить формой выработки объективных суждений. Конечно, субъективный фактор, сложившаяся в коллективе рабочая атмосфера, может сыграть свою роль. Но это скорее исключение из правил.

Отдельные этапы подготовки ситуационного анализа предусматривают определение его темы и основной задачи, подготовку базового досье по избранной тематике, которое участники дискуссии должны будут заранее проработать, чтобы достаточно глубоко погрузиться в обсуждаемые проблемы.

Подготовительная работа чрезвычайно важна. От нее будет зависеть качество ситуационного анализа и краткого заключительного документа, который и будет итогом ситуационного анализа. Он должен носить прогностический характер. В его составлении принимают участие представители всех групп, «курирующих» отдельные темы.

Технология составления прогноза включает в себя набор задач и приемов, которые должны быть реализованы в ходе подготовки и дискуссии. В их числе:

- тщательная проработка всей доступной информации по поставленной задаче;
- ознакомление с историей вопроса и его трансформацией до нынешнего состояния;
- определение основных факторов, влияющих на развитие проблемы;
- идентификация позиций участников урегулирования возникшей проблемы;
- выявление факторов, повлиявших на формирование этих позиций;
- определение интересов основных участников и их классификация по категориям значимости (жизненно важные, существенные, второстепенные);
- степень воздействия внутриполитической обстановки на позиции участников;
- степень воздействия международной обстановки на позиции участников;

ГЛАВА 17

- определение альтернативных сценариев развития обстановки и принимаемых решений;
- оценка реализуемости отдельных сценариев;
- оценка последствий отдельных сценариев для участников;
- выбор рабочего сценария и формулирование прогноза.

Разумеется, это примерный перечень задач, которые предстоит решить в процессе проведения ситуационного анализа. В зависимости от избранной проблемы и поставленной задачи перечень может быть уточнен.

К формату, в котором осуществляется политическое прогнозирование в Министерстве иностранных дел, в посольствах и представительствах за рубежом, можно отнести и производственные совещания. Правда, некоторые исследователи считают, что объективное прогнозирование не может проходить в рамках таких совещаний, поскольку они проводятся руководителями учреждений, мнение которых служит своеобразным эталоном для подчиненных, а всякое инакомыслие в этих условиях по определению невозможно. Справедливость таких опасений все же относительна.

Все зависит от характера, личных качеств руководителя, его умения организовать обсуждение, а также от личных качеств сотрудников, их готовности высказывать и отстаивать свое мнение, от деловой атмосферы в учреждении. В большинстве случаев руководитель не станет глушить инициативу сотрудников, подавлять их своим авторитетом, заранее подсказывать им свои оценки и мнения. Разумный руководитель заинтересован как раз в открытой, свободной дискуссии, в ходе которой могут возникнуть неожиданные варианты оценок, решений, прогнозов. Спор побуждает к выдвижению аргументов, системы доказательств, вводит в оборот новую информацию, мотивирует людей убедить оппонентов в правильности своей позиции. Определенную роль может сыграть и честолюбие участников обсуждения, побуждающее их наилучшим образом проявить себя в коллективе.

Производственные обсуждения актуальных проблем проводятся постоянно, когда возникает необходимость определить или уточнить позицию, дать оценку действиям другой стороны, подготовить предложения «наверх». Участниками могут быть либо непосредственные исполнители, либо коллектив в более широком составе. Чем меньше состав, тем раскованнее дискуссия, тем больше вероятность услышать смелую, новаторскую идею, но вместе с тем и незрелую, поспешную оценку. Поэтому каждый формат имеет свои преимущества и недостатки.

Политическое прогнозирование в дипломатии

Как правило, на производственных совещаниях (обсуждениях) рассматривается какая-то одна проблема. Нерационально обсуждать одновременно несколько проблем. Это распыляет внимание и не позволяет сконцентрироваться на главном. Обсуждение свободное, стенограмма не ведется. Пространные выступления не практикуются. Преобладают краткие реплики-оценки или предложения. Они могут сопровождаться аргументацией. Допустима критика соображений партнеров, но без выпадов в адрес самих участников. Деловая, товарищеская атмосфера — залог успеха таких обсуждений.

Ключевые понятия

Политическое прогнозирование, глобальное и стратегическое прогнозирование, оперативное прогнозирование, ситуационный анализ.

Контрольные вопросы

1. Что такое политический прогноз и каково его место в дипломатической работе?
2. Каковы основы организации государственной работы по сбору и анализу внешнеполитической информации?
3. Каковы основные требования, предъявляемые к внешнеполитическим прогнозам, критерии их оценки?
4. Что такое первичные и вторичные данные, используемые при составлении прогнозов?
5. В чем значение политического прогноза для принятия внешнеполитических решений?
6. Каковы методы политического прогнозирования, используемые в дипломатии?
7. Как организована прогностическая работа в загранучреждениях?
8. Как готовится и проводится ситуационный анализ?



ДИПЛОМАТИЧЕСКИЙ ПРОТОКОЛ И ПРОТОКОЛЬНАЯ СЛУЖБА

Международные контакты Российской Федерации с каждым годом становятся все более активными и многочисленными. Ежегодно в стране принимается около двухсот иностранных делегаций на уровне глав государств, глав правительств, руководителей международных организаций и министров иностранных дел. Интенсивно развиваются зарубежные контакты руководителей России. На карте мира появляются новые независимые государства, требующие дипломатического признания и установления дипломатических отношений.

Одна из важнейших составляющих профессионального обеспечения дипломатических отношений — дипломатический протокол, неотъемлемый организационно-политический инструмент дипломатической службы. Это один из общепризнанных инструментальных компонентов дипломатической деятельности, призванный служить успешному выполнению целей и задач внешней политики любой страны. В этом состоит главный смысл дипломатического протокола.

Протокольные нормы, основанные на принципах «международной вежливости», тесно переплетаются с нормами правовыми, которыми регулируются международные отношения. Необходимость их соблюдения требует наличия протокольной службы, которая имеется в каждой стране и следит за тем, чтобы соответствующие требования протокола, церемониала и этикета должным образом учитывались в практике межгосударственных сношений. Протокол регламентирует деятельность органов внешних сношений и иностранных представителей, улаживает вопросы протокольного старшинства, определяет рамки, церемониал и этикет протокольных мероприятий и торжественных актов, правила официальной и личной переписки и ряд других вопросов, относящихся к сфере международных отношений.

Дипломатический протокол — организационно-политический инструмент дипломатии. В научных трудах и исследованиях по вопросам международных отношений закрепилось определение дипломатического протокола, данное одним из видных руководителей советской протокольной службы Ф. Ф. Молочковым.

Дипломатический протокол — совокупность общепринятых правил, традиций и условностей, соблюдаемых правительствами, ведомствами иностранных дел, дипломатическими представительствами, официальными лицами в международном общении.

Дипломатический протокол является формой, в которую облекается та или иная внешнеполитическая акция государства, его представительства или представителя.

Как политический инструмент дипломатии дипломатический протокол подчинен целям и задачам внешней политики, отражает состояние межгосударственных отношений. Нормы протокола — категория историческая, они отражают различные стадии развития государства и общества, имеют свои особенности и традиции в каждой стране. Природа общественно-политического строя государства неизбежно накладывает свой отпечаток на характер ряда протокольных норм той или иной страны, прежде всего на ее церемониальное оформление. Основываясь на общепринятых стандартах межгосударственного общения, сложившихся в ходе исторического развития международных отношений, нормы дипломатического протокола носят достаточно устойчивый глобальный характер. В ряде случаев они являются инструментом реализации и конкретизации принципов международного права (суворенитет, равноправие, взаимность, невмешательство во внутренние дела). Вместе с тем, основываясь на международных протокольных стандартах, каждое государство строит свой национальный протокольный кодекс по территориальному принципу. Главное, чтобы правила протокольного кодекса каждого государства применялись единообразно по отношению ко всем акторам международного общения в аналогичных ситуациях.

Сложившиеся веками протокольные правила и нормы нельзя рассматривать как раз и навсегда данную, застывшую конструкцию, пригодную для всех времен и народов, поскольку они, как и правила этикета, являются своеобразным слепком той или иной общественно-политической формации. Дипломатический протокол — живой организм, подверженный, как и все живое, развитию и изменениям.

ГЛАВА 18

Дипломатический протокол — категория историческая, но в его правилах и нормах отражаются и учитываются современные тенденции мирового развития, новые внешнеполитические реалии, ведущие к переменам в традиционном облике дипломатии, как следствие преобразования самого предмета международных отношений в условиях глобальных вызовов и угроз.

Серьезные изменения в методе ведения дел в международных отношениях требуют изменений и соответствующего инструментария, одним из которых является дипломатический протокол, отражающий требования поворотного этапа современного мирового развития. В новом тысячелетии уверенно пробивает дорогу ясно выраженная тенденция демократизации протокольных правил и норм, хотя сам протокол по своей природе достаточно консервативен. Все больше берет верх pragматический подход к давно устоявшимся международным стандартам протокольной практики, в первую очередь к ее церемониальной стороне.

Правила дипломатического протокола основываются на принципах «международной вежливости» — совокупности общепринятых в международном общении правил этикета, почтительного,уважительного отношения к государству и его официальным представителям.

Международная вежливость касается всего, что символизирует или представляет государство. Правила международной вежливости диктуют определенное протокольное отношение к символам суверенитета государства (название страны, национальный праздник, флаг, герб, гимн), требуют соответствующего почтительного отношения к руководителям государства и его дипломатическим представителям, регламентируют протокольные формы реагирования на важные события в межгосударственных отношениях, протокольные формулы дипломатической переписки, обращений и приветствий. На правилах международной вежливости основаны также некоторые льготы и привилегии, предоставляемые дипломатическим и консульским представительствам иностранных государств. Словом, корректность, сдержанность, доброжелательность и взаимное уважение — вот что характеризует правила международной вежливости в отношениях между суверенными независимыми государствами и их представителями.

Дипломатический протокол является исторической совокупностью как норм международного права, так и других норм, определяемых обычаями, традициями, требованиями морали, этикета и церемониала.

Источниками норм дипломатического протокола являются международное право и право внутригосударственное, а также междуна-

родный обычай, исторические, культурные, религиозные традиции и особенности, которые необходимо принимать во внимание в рамках международного общения.

Дипломатический протокол является категорией международной, поскольку его правила основаны на исторически сложившихся международных стандартах, являются общепризнанными и соблюдаются более или менее одинаково во всех странах мира. Правила и нормы дипломатического протокола затрагивают практически все сферы международного общения и определяют внешнюю форму тех или иных дипломатических акций.

Нарушение правил дипломатического протокола любой страны, особенно преднамеренное, принято рассматривать как нарушение международной вежливости, как нанесение ущерба авторитету и престижу государства.

Дипломатический протокол — живой организм, развивающийся по мере развития государства и общества, он имеет свои особенности и традиции в той или иной стране. Однако его основа стабильна и неизменна: это выражение высокого уважения к высокому иностранному гостю, а в его лице к стране и народу, которые он представляет. Применение правил протокола в определенной степени может зависеть от характера межгосударственных связей. В зависимости от состояния политических отношений с той или иной страной им придается большая или меньшая торжественность за счет церемониальной стороны, расширения или уменьшения количества и уровня участия официальных лиц в соответствующем протокольном мероприятии.

Весьма образно охарактеризовал необходимость соблюдения протокола в международном общении известный французский дипломат Жюль Камбон:

«Правила протокола кажутся сейчас несколько старомодными. Если находятся еще люди, относящиеся к ним с неким благоговением, то есть и такие, которые их высмеивают. И те и другие неправы. Таково уж свойство обычая: можно критиковать их, но следует им подчиняться. Не делать этого так же глупо, как не снимать шляпы при входе в церковь или обуви при входе в мечеть.

В сущности, не все так уж бессмысленно в этих торжественных пустяках. Иностранные дипломатические агенты представляют нечто, что выше их самих. Воздаваемые им почести обращены к государству, представителями которого они являются»¹.

¹ Камбон Ж. Дипломат. М.: Научная книга, 2006. С. 84.

ГЛАВА 18

Российский дипломатический протокол, сочетая верность традициям и восприимчивость ко всему новому, строго соблюдает общепринятые нормы международной вежливости, не делает различий между представителями больших и малых государств, не допускает никакой дискриминации по национальному и иному признаку. Действующая российская протокольная практика основывается, с одной стороны, на исторических традициях дипломатической службы Российского государства, вобравших в себя основополагающие правила и нормы международного общения, а с другой — отражает современные тенденции развития общества в условиях глобализации и формирования новых реалий международной жизни.

Одной из составных частей дипломатического протокола является этикет.

Этикет — внешняя форма проявления человеческих отношений. Требования этикета — это своеобразный свод правил, определяющих те или иные формы взаимодействия людей в различных жизненных ситуациях, правил поведения, касающихся внешнего проявления отношения к людям. В широком смысле слова этикет — составная часть внешней культуры общества, своеобразный слепок социально-общественных отношений. В более узком смысле это определенная норма поведения в той или иной ситуации, в той или иной социальной группе, в той или иной профессии.

Правила этикета — это своеобразная система межличностных отношений, основанная на внутренней культуре человека и совокупности социально-культурных и исторических традиций общества. Одной из особенностей этикета является сочетание соблюдения формальных правил поведения в определенных ситуациях, продиктованных местом, временем и средой общения со здравым смыслом. Требования этикета регламентируют соответствующие формы поведения на работе, в общественных местах, на улице, за столом, на официальных мероприятиях и т.д. Основанные на общепринятых правилах вежливости нормы этикета достаточно универсальны. Вместе с тем диктуемые правилами этикета модели поведения всегда учитывают национальные, культурные, религиозные особенности, исторические традиции и условности.

Будучи сведены в единый кодекс и привязаны к определенной сфере деятельности, правила этикета составляют предмет **деловой этики**. Регламентированные нормы этикета определяют различные модели поведения с учетом иерархии, связанной с возрастными, половыми, статусными и другими различиями. Они представляют собой своеоб-

разный барьер, которым люди того или иного круга или профессии ограничивают себя от поступков и действий, несовместимых с правилами, принятыми в этом обществе.

Соблюдение требований этикета всегда является показателем внутренней нравственной установки и самодисциплины любого участника в процессе коммуникации. Благожелательное, уважительное отношение к человеку, независимо от его социального или должностного положения, признание его значимости — одно из важнейших требований этикета повседневного и делового общения.

Общение дипломатов со своими коллегами, с правительственные-ми, общественными и деловыми кругами страны пребывания происходит с соблюдением издавна установленных правил, отступление от которых может вызвать нежелательные осложнения во взаимоотношениях дипломатического представительства и этих кругов.

Правила дипломатического протокола и этикета регулируют порядок сношений дипломатического представительства с властями страны пребывания, порядок нанесения визитов, поездок по стране, проведения протокольных мероприятий и т.п.

Они предъявляют вполне определенные и достаточно строгие требования к внешнему виду дипломата и дипломатического служащего, его одежде, манерам, поведению.

Строгие правила ношения одежды в полном соответствии с тем или иным официальным поводом — одна из важнейших составляющих этикета, и прежде всего этикета дипломатического. Здесь не только дань светским условностям, но и строгое следование сложившимся на протяжении веков нормам международной вежливости. Для дипломата вопрос, как одеваться по тому или иному поводу, — часть повседневной жизни, неотделимая от профессии.

Хорошее знание правил и норм протокола и этикета, неукоснительное их соблюдение как при работе в центральном аппарате ведомства иностранных дел, так и за рубежом является одной из важных составляющих дипломатической профессии.

Дипломатический протокол — политический инструмент дипломатии, этикет — неотъемлемая составная часть протокола.

Результаты применения норм протокола и этикета всегда в какой-то мере сказываются на отношениях между государствами, на отношениях между официальными представителями государств. Цена протокольной ошибки в отдельных случаях может оказаться непомерно высока и нанести ущерб межгосударственным отношениям. Отсю-

ГЛАВА 18

да необходимость хорошего знания и умелого применения на практике норм дипломатического протокола и этикета.

Дипломатическая иерархия и протокольное старшинство. Дипломатический протокол, его правила и нормы воплощают в настоящее время принцип суверенного равенства государств. Основные принципы равноправия и независимости стали общепризнанными и осуществляются на практике.

Вместе с тем ни одна общественно-политическая формация не может обойтись без иерархии.

Государственная церемония, протокольное мероприятие или дипломатический раут связаны с необходимостью соблюдения определенного иерархического порядка в отношении участвующих в них официальных лиц или, другими словами, соблюдения протокольного старшинства.

Протокольное старшинство — одно из важнейших правил дипломатического протокола и церемониала. В соответствии с правилом протокольного старшинства то или иное официальное лицо, принимающее участие в международной встрече, переговорах, протокольном мероприятии, имеет право на место, связанное с его положением в государственной, дипломатической, общественной или иной иерархической структуре.

Протокольное старшинство, или право преимущества одного официального лица по отношению к другому, в том числе право на более почетное место, определяется различными критериями, которых рекомендуется строго придерживаться и не нарушать без достаточных оснований. Какое-либо нарушение установленных правил создает определенные трудности для допустившей их стороны, требует, как правило, соответствующих извинений и исправления допущенной ошибки, вопрос, кто занимает более высокое положение, имеет первостепенное значение для протокольной службы любого государства. Протокольная служба играет главную роль в вопросах дипломатического протокола и церемониала в ходе проведения мероприятий, связанных с присутствием официальных представителей. Отступление от установленных правил протокольного старшинства в рамках межгосударственных отношений расценивается как нарушение норм международной вежливости.

Право преимущества — это предпочтение, своего рода привилегия отдельным лицам, в том числе право на более почетное место (место на возвышении, в центре, справа — так называемое протокольное пра-

вило «правой руки»). Например, место делегата в зале заседаний международной конференции, за столом переговоров, на протокольном мероприятии; место при рассадке на дипломатическом приеме, при подписании документов; место государственных флагов в ходе проведения визитов на высшем и высоком уровне, многосторонних форумов, встреч и т.п.

Протокольное старшинство при проведении различных официальных мероприятий определяется рядом критериев, применение которых всегда требует от протокольной службы очень внимательного подхода в силу специфики соответствующего мероприятия, места и времени его проведения, состава участников. В зависимости от сферы действия норм дипломатического протокола в качестве критериев протокольного старшинства могут служить различные ценностные характеристики тех или иных официальных лиц, определяющих их место в государственной, общественной или профессиональной иерархической структуре.

Это может быть занимаемая должность, придворный чин, титул, какая-либо степень отличия (награда, воинское или ученое звание, дипломатический ранг), признанное положение в обществе, возраст, пол и даже место встречи («свой дом» или «чужой»).

Особо решается вопрос о старшинстве в дипломатическом корпусе, в международных организациях, а также при проведении международных конференций и встреч.

Определение протокольного старшинства глав дипломатических представительств и дипломатов издавна играло важную роль в международных отношениях. История дипломатии знает немало примеров, когда споры о праве преимущества представителей разных стран становились источником дипломатических столкновений и международных конфликтов.

Окончательно этот вопрос был урегулирован в международно-правовом поле в 1961 г., когда состоялось подписание большинством государств — членов ООН, а затем ратификация Венской конвенции о дипломатических сношениях. Конвенция подразделяет всех глав дипломатических представительств на три класса: послов, посланников и поверенных в делах. Послы, нунции и другие главы представительств эквивалентного ранга, а также посланники и интернуции аккредитуются при главах государств, поверенные в делах — при министрах иностранных дел. Класс представителя определяется по соглашению между государствами. В конвенции отмечается, что между главами представительств вследствие их принадлежности к тому или

ГЛАВА 18

иному классу не должно проводиться никакого различия (иначе как в отношении старшинства и этикета). Старшинство глав представительств соответствующего класса определяется, в свою очередь, датой и часом вступления ими в выполнение своих функций. Более того, конвенция в соответствии с принципом суверенного равенства государств указывает на то, что порядок, соблюдаемый в каждом государстве при приеме глав иностранных представительств, должен быть одинаков в отношении каждого класса.

Другим работникам дипломатической службы присваиваются дипломатические ранги, которые также являются одним из критериев протокольного старшинства. Дипломатический ранг — это степень отличия глав дипломатических представительств, дипломатического персонала посольств и миссий, а также работников центрального аппарата ведомства иностранных дел. Вместе с занимаемой должностью ранг служит определенным ориентиром для властей страны пребывания, принимающих того или иного дипломата. В соответствии с требованиями Венской конвенции глава иностранного представительства регулярно информирует ведомство иностранных дел о протокольном старшинстве членов дипломатического персонала.

Приглашенным на государственный акт или официальное мероприятие главам иностранных дипломатических представительств, исходя из правил международной вежливости, обычно предоставляется приоритетное почетное место в непосредственной близости от главы государства или правительства, если они участвуют в такой церемонии. В США, например, в соответствии с принятым порядком протокольного старшинства официальных лиц иностранные послы при проведении мероприятий государственного характера занимают место непосредственно за государственным секретарем.

Дипломатический протокол реализует на международной арене один из важнейших международно-правовых принципов — принцип суверенного равенства государств. Поэтому вопрос о месте представителей разных стран в той или иной международной организации носит не правовой, а организационно-протокольный характер. Обычно вопрос о старшинстве решается на основе общей договоренности о языке и алфавите, которые следует использовать для названия стран-участниц соответствующей организации, и порядке их перечисления. В ряде случаев на основе консенсуса могут вноситься какие-либо дополнительные элементы в установленный порядок.

В Организации Объединенных Наций на сессиях Генеральной Ассамблеи, заседаниях Совета Безопасности, комитетов, комиссий и дру-

гих органов порядок протокольного старшинства при рассадке представителей разных государств определяется исходя из названия этих государств на английском языке. В Организации по вопросам безопасности и сотрудничества в Европе для этих целей используется французский язык, в Содружестве Независимых Государств — русский.

На международных конференциях все представители стран-участниц имеют равные права с точки зрения старшинства. В ходе работы конференции придерживаются единственного правила — расположения делегаций в алфавитном порядке официального языка конференции. Пост председателя занимает либо глава делегации страны, где проходит конференция, либо руководители делегаций стран-участниц по принципу ежедневной ротации. Правило алфавитного порядка действует и в отношении иных процедурных вопросов, если по ним заранее не достигнуто иной договоренности.

Вопрос о протокольном старшинстве при проведении в Российской Федерации официальных мероприятий был решен в правовом поле в 1990-х годах, когда Указом Президента РФ были утверждены «Основные положения государственной протокольной практики Российской Федерации».

Правовая основа российского дипломатического протокола. После распада СССР проделана большая работа по формированию протокольных норм новой России и поставлена задача единообразного их применения во всех субъектах Российской Федерации. В соответствии с Указом Президента создана служба государственного протокола, обеспечивающая единую протокольную практику на территории страны (с 1994 г. — Департамент государственного протокола МИД России).

К середине 1990-х годов был разработан сводный нормативный документ «Основные положения государственной протокольной практики (Государственный протокол) Российской Федерации», введенный в действие Указом Президента страны в 1992 г. Текст документа основательно переработан в 1993 г. после вступления в силу нового Основного закона — Конституции РФ. Ряд изменений внесен также в 1997 г., когда в практику приема глав иностранных государств в нашей стране вводилось понятие «государственный визит».

Вместе с последующими изменениями и дополнениями «Основные положения» регулируют в правовом поле все ключевые вопросы, связанные с приемом в Российской Федерации иностранных делегаций высшего и высокого уровня, зарубежные визиты российских руководителей, протокольное старшинство официальных должностных лиц, протокол и церемониал других мероприятий протокольного характера.

ГЛАВА 18

Проводимые в стране политические и административные реформы, формирование новой структуры исполнительной власти и связанные с этим изменения в полномочиях высших должностных лиц требуют постоянной корректировки протокольной практики и соответственно ее правовой базы. В настоящее время «Основные положения государственной протокольной практики Российской Федерации» действуют в редакции, утвержденной Указом Президента РФ от 16 сентября 2004 г. № 1183. Некоторые изменения внесены в один из разделов, касающихся вопросов протокольного старшинства Указом от 12 ноября 2008 г. № 1600. (Тексты указов не публиковались.) Новый текст «Основных положений государственной протокольной практики Российской Федерации» был доведен до сведения посольств и представительств международных организаций в Москве МИД России вскоре после его утверждения президентом (верbalная нота № 6145 — ДГП от 22 сентября 2004 г.).

Российский дипломатический протокол получил новую правовую основу, учитывающую как сложившуюся протокольную практику нашей страны, так и современные тенденции международной жизни, как общепризнанные международные стандарты, так и собственные исторические традиции.

В документе предельно четко определены виды визитов руководителей зарубежных государств в нашу страну, перечислены критерии, определяющие характер, содержание и церемониальную сторону мероприятий, связанных с приемом в России иностранных представителей. На высшем уровне принимаются главы иностранных государств и главы правительств; на высоком уровне — министры иностранных дел, специальные представители глав государств и глав правительств, а также руководители международных организаций. Вместе с тем российская протокольная практика приравнивает визит Генерального секретаря Организации Объединенных Наций к визиту главы правительства иностранного государства (по характеру, формату и объему проводимых организационно-протокольных мероприятий).

Все визиты иностранных представителей подразделяются на следующие виды:

- государственный визит;
- официальный визит;
- рабочий визит;
- неофициальный (частный) визит;
- визит проездом.

Визиты иностранных представителей в нашу страну на высшем и высоком уровне отражают характер дипломатических отношений

Российской Федерации с соответствующим государством, поэтому каждый вид визита определяется по взаимной договоренности сторон исходя из политической целесообразности.

Соответственно с видом визита определяется и его формат. Под форматом визита понимаются следующие параметры:

- совокупность мероприятий делового и протокольного характера, составляющих программу визита;
- церемониал этих мероприятий, придающий большую торжественность характеру визита;
- уровень персонального участия российских официальных лиц в ключевых элементах программы визита.

О формате и характере предстоящего визита стороны договариваются заранее по дипломатическим каналам.

Основные положения государственной протокольной практики четко раскрывают используемую в документе терминологию и содержание каждого вида визита.

Государственный визит — высший вид визита в Российскую Федерацию. Он проводится с целью подчеркнуть высокий политический уровень достигнутых двусторонних отношений с соответствующим зарубежным государством. Государственный визит может осуществляться только главой зарубежного государства и только один раз за весь период непрерывного исполнения им своих властных полномочий. По объему церемониальных почестей, предусматриваемых российским дипломатическим протоколом, государственный визит является наиболее полным.

Официальный визит — основной вид визита, отражающий официальные дипломатические отношения с соответствующей страной. Официальный визит — второй по статусу вид визита в Российскую Федерацию для глав зарубежных государств и соответственно высший вид визита для глав правительств и министров иностранных дел.

Рабочий визит — визит, имеющий определенное целевое назначение: прибытие в Российскую Федерацию официальных представителей зарубежных государств на переговоры, для консультаций, подписания договоров и соглашений, открытия национальных выставок, дней культуры и тому подобного, а также для проведения рабочей встречи с президентом страны, главой правительства, министром иностранных дел.

Неофициальный (частный) визит — визит в Российскую Федерацию глав зарубежных государств, глав правительств зарубежных государств для участия в конференциях и совещаниях по общественной линии, присутствие на спортивных соревнованиях, конкурсах и т.п., а также

ГЛАВА 18

приезд по частным делам, в качестве гостя посла своей страны или в целях туризма.

Визит проездом — краткое пребывание в Российской Федерации иностранных представителей, следующих транзитом через ее территорию.

Нормативы российской протокольной практики четко фиксируют по каждому виду визитов перечень мероприятий, которые должны быть проведены, их церемониальную сторону (вывешивание флагов, исполнение государственных гимнов, воинские почести, возложение венка, эскорт мотоциклистов и т.п.). Детально расписана церемония встречи и проводов высоких гостей, проведение переговоров, подписание документов.

В последние годы в российском дипломатическом протоколе уверенно пробивает дорогу тенденция более рационального подхода к решению таких вопросов, как продолжительность визитов, характер размещения гостей, уровень их сопровождения по отдельным компонентам программы. Эта тенденция нашла отражение и в правовом документе о российской протокольной практике, введенном в действие в сентябре 2004 г. При высшем виде визита в нашу страну — государственном — срок пребывания главы зарубежного государства в Москве не должен превышать, как правило, трех-четырех дней, при официальном — двух-трех дней, при рабочем визите — одного-двух дней. Нововведением является и то, что теперь любой визит, кроме государственного (даже официальный), не обязательно должен начинаться в столице страны, как этого требовала прежняя протокольная практика. Рабочий визит может быть проведен в любом пункте России (без заезда в Москву).

Современная российская протокольная практика весьма прагматично отнеслась и к вопросу об уровне приглашения главы правительства иностранного государства при визите в нашу страну, отказавшись от чисто формального подхода на сугубо паритетной основе, исходя лишь из уровня гостя и его должностного положения в государственной иерархии страны. Теперь глава иностранного правительства может посетить Российскую Федерацию по приглашению президента или правительства как с официальным, так и с рабочим визитом. Главным критерием при таком подходе становится не чисто протокольный аспект, характеризующий лишь формальное положение иностранного гостя, а его реальный политический вес, объем властных полномочий в политической структуре своей страны. Новый текст основных положений российской протокольной практики содержит соответству-

ющий раздел, определяющий протокол официального и рабочего визита главы зарубежного правительства, прибывающего по приглашению президента Российской Федерации.

В случае правительственного приглашения все деловые и протокольные мероприятия для гостя проводятся от имени и при участии председателя Правительства Российской Федерации.

Таким образом, современный российский дипломатический протокол приводит правила и нормы в полное соответствие с политическими реалиями международной жизни.

В российскую протокольную практику внесены существенные корректизы, касающиеся участия высших должностных лиц в отдельных мероприятиях в ходе визитов высшего или высокого уровня. Эти изменения отражают новые реалии проводимой административной реформы. Они учитывают международную практику последних лет, пропитованы соображениями политической целесообразности, а не чисто рутинными протокольными формальностями.

Такой подход отнюдь не означает пренебрежительного отношения к правилам и нормам дипломатического протокола, к устоявшимся стандартам межгосударственного общения. Российская протокольная практика сохраняет торжественный церемониал всех мероприятий, выраждающих уважение к высокому гостю в рамках визитов высшего и высокого уровня. При встрече вывешиваются государственные флаги, в ряде случаев предусмотрены воинские почести с исполнением государственных гимнов и участием роты почетного караула. При государственном визите устраивается официальная церемония встречи гостя президентом России в Кремле, государственный обед с церемонией представления участников и другие торжественные мероприятия. Разработан протокол возможной поездки по стране, подписания совместных документов, встреч с представителями средств массовой информации.

Правовой документ закрепляет более активную роль российских послов в ходе визитов зарубежных руководителей. При проведении визитов высшего и высокого уровня определено протокольное старшинство послов в должностной иерархии, посол становится одной из центральных фигур во всех мероприятиях программы визита, от встречи в аэропорту и до поездки по стране.

Анализ изменений, внесенных в новый кодекс российского дипломатического протокола, позволяет сделать вывод, что в современных условиях международного общения все сильнее берет верх тенденция pragmatичного и более рационального подхода к устоявшейся прото-

ГЛАВА 18

кольной норме, и прежде всего к ее церемониальной стороне. Основной центр тяжести в ходе любого визита зарубежных государственных деятелей переносится на его содержательную сторону, на деловую часть программы, и в первую очередь на переговоры. Вместе с тем протокольные нормы, базирующиеся на общепринятых международных стандартах, сохраняют свою устойчивость и верность историческим традициям. При этом каждая страна кодифицирует протокольную практику с учетом национально-территориального принципа.

Протокол визитов на высшем и высоком уровне. Зарубежные контакты высших государственных деятелей — одна из важнейших составных частей дипломатической практики суверенных государств. Визиты на высшем и высоком уровне отражают, как правило, степень политических отношений стран — участников встречи. От таких визитов обычно ожидают достаточно серьезных решений, в том числе влияющих на общую ситуацию в мире. Проведение визитов на высшем и высоком уровне всегда требует тщательной подготовки и единообразного применения основных положений государственной протокольной практики. Договоренность о соответствующем виде визита и его сроках достигается заблаговременно по дипломатическим каналам.

После принятия принципиального решения о приеме зарубежной делегации определяется содержание деловых и организационно-протокольных мероприятий, а также их объем в зависимости от уровня, характера и вида запланированного визита. Протокольная служба Министерства иностранных дел (Департамент государственного протокола) согласовывает все вопросы, касающиеся предстоящего визита, с руководителями протокола главы государства и правительства, а также министерствами, ведомствами и другими службами. После предварительного согласования необходимых вопросов готовятся проекты соответствующего распоряжения и программы визита иностранной делегации.

В программу визита зарубежной делегации высшего или высокого уровня включаются, как правило, следующие основные элементы:

- официальная церемония встречи (проводов);
- размещение и обслуживание;
- деловая часть (переговоры, беседы, встречи, подписание документов, пресс-конференции);
- протокольное мероприятие (обед, завтрак);
- культурная программа (включая официальное посещение театра);
- церемония возложения венка к Могиле Неизвестного Солдата;
- вручение памятных подарков;
- возможная поездка по стране.

Для поездки иностранной делегации по стране может быть предоставлен российский спецсамолет. Когда полет над территорией России осуществляется на иностранном спецсамолете, об этом должна быть заблаговременно достигнута соответствующая договоренность, отражаемая в программе визита.

Если иностранный гость прибывает с супругой, то по взаимному согласованию предусматривается организация отдельной программы пребывания супруги. В нее, как правило, включены ознакомление с памятниками истории и культуры, посещение социальных, образовательных, спортивных и других объектов. Супругу гостя сопровождает жена посла России в соответствующей стране.

Насыщенность всех мероприятий, предусмотренных программой, их объем, характер, церемониал и уровень участия российских официальных лиц определяются в строгом соответствии с видом визита, исходя из основных положений государственной протокольной практики.

Наиболее важное место в ходе любого визита занимает его деловая часть. Стороны всегда стремятся соблюдать паритет в отношении уровня деловых переговоров. Исключения здесь крайне редки и могут быть вызваны лишь причинами форс-мажорного характера при обоюдном согласии участников. Партнером по переговорам с главой иностранного государства является президент Российской Федерации. Президент ведет переговоры и с главой зарубежного правительства, если тот прибыл в нашу страну по его приглашению. Переговоры проводятся в форме беседы один на один и (или) в составе делегаций. Официальные лица, участвующие в переговорах и других мероприятиях делового характера, определяются утвержденной и согласованной программой визита. В программе пребывания гостя всегда указывается место проведения переговоров, бесед, встреч с прессой, подписания совместных документов и протокольных мероприятий. Для этих целей используются представительские помещения Большого Кремлевского дворца и резиденции президента России.

Подготовка любого визита на высшем или высоком уровне — всегда весьма ответственное и трудоемкое дело. В международной протокольной практике для предварительной подготовки таких визитов, а также для окончательной детальной доработки программы достаточно широко используется практика направления в страну предстоящего визита высокого гостя подготовительных и передовых групп.

Подготовительная группа (иногда ее называют «облетной») за несколько недель до начала визита и после согласования его сроков прорабатывает на месте маршрут и основные элементы программы вместе

ГЛАВА 18

с представителями принимающей стороны и своего дипломатического представительства.

Передовая группа, выезжающая в страну непосредственно перед визитом (обычно за семь—девять дней), отрабатывает на месте, вплоть до мельчайших деталей, весь комплекс программы предстоящего визита. В ее состав входят ответственные сотрудники организационно-протокольного управления Администрации президента, Управления делами, ряда подразделений Министерства иностранных дел, службы безопасности, информации, связи. Передовой группой готовится развернутый пошаговый сценарий визита («роспись программы»). В сценарии в хронологической последовательности с точностью до минуты расписывается каждый шаг делегации с момента ее прибытия и до отъезда, а также указывается персональный состав официальных сопровождающих лиц, принимающих участие в каждом мероприятии программы визита.

При подготовке проекта программы в обязательном порядке учитываются пожелания иностранного гостя, исходя из деловых соображений и возможностей. После окончательной отработки программы готовятся справочные и пояснительные материалы, схемы встречи и проводов делегации, рассадки на переговорах и протокольных мероприятиях, а также планы размещения гостей с адресами, телефонами и номерами закрепленных автомашин. Одновременно вносятся предложения о памятных подарках.

Большое внимание при подготовке визитов на высшем и высоком уровне уделяется протокольной стороне размещения гостя, характеру предоставляемой ему на время визита официальной резиденции. Российская протокольная практика предусматривает возможность размещения гостя в Московском Кремле. Кремлевская резиденция может быть предложена главе иностранного государства, если визит носит государственный или официальный характер, а главе правительства — в случае официального визита по приглашению президента России. В качестве официальной резиденции при различных видах визитов могут предоставляться государственные особняки на Воробьевых горах или президентские номера в гостиницах Управления делами. Над резиденцией главы зарубежного государства поднимается государственный флаг его страны или личный штандарт.

В 1997 г. в российскую протокольную практику было введено понятие «государственный визит». Это высший вид визита главы иностранного государства в нашу страну. По объему церемониальных почестей,

предусматриваемых основными положениями протокольной практики, он является наиболее полным.

Государственный визит начинается в столице Российской Федерации — Москве. Это одна из отличительных характеристик государственного визита, поскольку официальные визиты глав государств и правительств могут начинаться в другом городе с последующим приездом в Москву, а их рабочие визиты могут проходить за пределами столицы. Срок пребывания в Москве не должен, как правило, превышать три-четыре дня (при официальном визите — два или три дня, при рабочем — один-два дня). В программу визита вводится поездка по стране (без повторного заезда в Москву, исключая технические остановки).

Государственный визит главы зарубежного государства предусматривает следующие мероприятия: церемонию встречи (проводов), церемонию возложения венка к Могиле Неизвестного Солдата, церемонию официальной встречи гостя президентом Российской Федерации, официальные переговоры с президентом, встречу с представителями средств массовой информации, государственный обед от имени президента, встречи с председателем правительства, председателями палат Федерального собрания, мэром Москвы, поездку по стране, а также вручение памятных подарков.

Официальная церемония встречи в Москве начинается в аэропорту (на вокзале). Как при государственном, так и при официальном визите поднимаются государственные флаги зарубежного государства и Российской Федерации, предусматривается воинская церемония. На личном поле выстраивается почетный караул трех видов вооруженных сил от войск Московского гарнизона (для главы правительства — одного вида вооруженных сил). Начальник почетного караула отдает рапорт. Исполняются государственные гимны, после чего зарубежный гость обходит строй почетного караула. Воинская церемония завершается прохождением почетного караула торжественным маршем.

В зависимости от вида зарубежного визита протокол четко определяет уровень и состав официальных встречающих лиц с российской стороны. При государственном визите гостя в аэропорту встречают федеральный министр, посол России в этом государстве, заместитель министра иностранных дел, директор Департамента государственного протокола МИД России (при официальном визите участие федерального министра во встрече в аэропорту не предусматривается). Если глава зарубежного государства прибывает с супругой, во встрече участвует супруга российского посла. В церемонии встречи в аэропорту могут

ГЛАВА 18

также принимать участие ряд официальных российских лиц, задействованных по программе визита, и сотрудники посольства государства гостя в Российской Федерации. Участие дипломатического корпуса российской протокольной практикой не предусматривается.

От аэропорта до резиденции и в поездках по городу на мероприятия по программе государственного визита автомашину главы зарубежного государства сопровождает эскорт из девяти мотоцилистов (при официальном визите — эскорт из семи мотоцилистов). Сопровождение гостя до резиденции в Московском Кремле происходит только при государственном визите.

Протокол государственного визита помимо встречи в аэропорту предусматривает церемонию встречи высокого гостя в Кремле. Церемония официальной встречи проводится в Большом Кремлевском дворце. В Георгиевском зале Кремля главу иностранного государства встречает президент Российской Федерации. Если гость прибывает с супругой, во встрече принимает участие супруга российского президента.

Церемония носит весьма торжественный характер. Во дворце по ходу движения главы зарубежного государства выстраивается почетный караул, в зале устанавливаются государственные флаги. Звучит президентская фанфара. Встретившись на ковровой дорожке в центре зала, главы государств обмениваются рукопожатием. Производится официальное фотографирование. Исполняются государственные гимны зарубежного государства и Российской Федерации. Затем главы государств представляют друг другу членов официальных делегаций своих стран. Церемония завершается краткой беседой.

Важнейшее место в программе любого визита занимают переговоры. Во время официальных переговоров президента Российской Федерации с главой иностранного государства или правительства, а также при подписании совместных документов в зале устанавливаются государственные флаги двух стран.

Важной составной частью программы визита на высшем или высоком уровне является официальное протокольное мероприятие (обед или завтрак), устраиваемое в честь гостя принимающей стороной и отвечающее традициям гостеприимства.

В честь главы зарубежного государства и его супруги дается государственный обед от имени президента Российской Федерации и его супруги. Государственный обед проводится, как правило, в день проведения церемонии официальной встречи гостя в Кремле и официальных переговоров. При официальных или рабочих визитах высоких

иностранных гостей в нашу страну протокольная практика предусматривает альтернативную возможность проведения либо обеда, либо завтрака. Отличительной особенностью государственного обеда является специальная церемония представления его участников, которая проводится в отдельном зале перед началом обеда после краткой беседы глав государств в зимнем саду Большого Кремлевского дворца. Этот торжественный акт подчеркивает более высокий уровень церемониала государственного визита и его значение как высшего вида визитов иностранных гостей, предусмотренных российской протокольной практикой.

При проведении протокольных мероприятий в ходе визита происходит обмен речами. Состав участников с российской стороны определяется программой визита. Рассадка за столами производится в строгом соответствии с протокольным старшинством участников мероприятия. Если иностранный гость прибывает с супругой, то основные участники мероприятия с российской стороны также приглашаются с супругами.

В ходе государственного или официального визита на высшем или высоком уровне российская протокольная практика предусматривает поездку по стране. При встрече и проводах глав иностранных делегаций в местах посещения поднимаются государственные флаги зарубежного государства, Российской Федерации, а также флаг соответствующего субъекта Федерации, почетный караул не выстраивается, государственные гимны не исполняются. Во встрече и проводах делегации участвует высшее должностное лицо субъекта и глава муниципального образования. Программа пребывания в посещаемых городах обычно включает беседу с высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации, протокольное мероприятие от его имени (обед или завтрак), возложение венка к монументу павшим воинам, осмотр достопримечательностей, посещение промышленных, научных, культурных организаций и других объектов (с учетом пожеланий гостя). В поездке по стране главу зарубежного государства или правительства сопровождает, как правило, посол России в соответствующей стране.

Официальные и рабочие визиты министров иностранных дел зарубежных государств осуществляются, как правило, по приглашению Правительства Российской Федерации. Официальный визит проводится в особых случаях, с учетом политической целесообразности.

Организационные вопросы и порядок финансирования определяются распоряжением правительства на основе соответствующих предложений МИД. Программа пребывания делегации утверждается министром. В программе визита указывается время переговоров,

ГЛАВА 18

встреч и бесед, порядок проведения обеда (завтрака) в честь гостя, организация других мероприятий с учетом его пожеланий, а также персональный состав участников с российской стороны. Переговоры, протокольные мероприятия, пресс-конференции и т.д. проводятся чаще всего в представительском особняке Министерства иностранных дел.

Протокол визитов на высшем и высоком уровне требует неукоснительного соблюдения правил международной вежливости и этикета. Работа по подготовке визита на высшем или высоком уровне должна включать детально прописанные элементы всех его составляющих: подготовку проекта распоряжения и проекта программы, схем встречи, проводов, размещения, рассадки по машинам, рассадки на переговорах и на протокольных мероприятиях, церемонии возложения венка; составление списков участников; транспортное обеспечение, связь и т.п. Следует также провести своевременную проверку и заказ государственной символики и протокольных атрибутов — флагов и штандартов страны гостя, нот гимна, лент к венкам. Отдельно должны быть подготовлены схемы проведения всех протокольных мероприятий, которые предусматривают такие элементы, как персональное оповещение участников и заблаговременную рассылку приглашений (с указанием места, времени и вида одежды), а также подготовка необходимой протокольной техники (посадочные и кувертные карточки, карточки «Ваше место за столом», именные карточки с указанием титула и должности для церемонии представления).

На первый взгляд может показаться, что такой подход к протоколу визитов на высшем и высоком уровне чрезмерно заорганизован, но, как известно, сложности и опасности прячутся в деталях и подстерегают на самом ровном пути. История дипломатического протокола полна примеров того, когда из-за пренебрежения той или иной незначительной на первый взгляд деталью при подготовке мероприятия может сойти на нет вся подготовительная работа, нарушена гармония встречи, что в конечном счете сказывается на атмосфере визита и его результатах.

Дипломатический протокол и его нормы играют исключительно важную роль в рамках межгосударственного общения и в международных отношениях в целом. Идет ли речь о приеме иностранных делегаций различного уровня у себя дома или о зарубежных визитах руководителей своей страны, необходимо тщательно прорабатывать и строго учитывать весь комплекс вопросов, затрагивающих международный авторитет, достоинство и престиж государства.

Протокол и этикет дипломатических приемов. В международной практике одной из форм общения представителей разных стран, находящихся в каком-либо государстве, являются дипломатические приемы. Это одна из общепринятых и распространенных форм деятельности дипломатических и консульских представительств, ведомств иностранных дел, а также законодательных и исполнительных органов власти. Кроме сугубо представительского значения, **дипломатические приемы** являются важным каналом установления, поддержания и развития контактов дипломатического корпуса с властями страны пребывания, а также с общественно-политическими, деловыми, научными и культурными кругами, представителями средств массовой информации. Приемы — одна из широко принятых в международном общении форма организации официальных и рабочих встреч. С учетом того, что в круг общения на дипломатических приемах входят представители различных государств, они всегда имеют политический характер.

Дипломатические приемы проводятся в ознаменование каких-либо значительных событий: национальных праздников, юбилейных и памятных дат в истории государства, «круглых» годовщин установления дипломатических отношений, подписания двусторонних и многосторонних договоров и соглашений основополагающего характера и т.д. В соответствии с общепринятой международной протокольной практикой приемы организуются в честь высоких иностранных гостей, приезжающих с визитом в страну.

Приемы — важная составная часть повседневной работы любого дипломатического представительства, дающая удобную возможность не только наладить стабильные связи, получить актуальную информацию, но и разъяснить внутреннюю и внешнюю политику своей страны.

Протокол и этикет дипломатических приемов строится в строгом соответствии с правилами международной вежливости и историческими традициями гостеприимства. Разумеется, в той или иной стране есть специфические особенности проведения дипломатических приемов с учетом национальных традиций и обычаев. Однако с чисто протокольной точки зрения в большинстве государств в основу организации дипломатических приемов положены давно сложившиеся международные стандарты.

В зависимости от времени и способа проведения приемы подразделяют на дневные и вечерние, а также на приемы с рассадкой или без рассадки за столом. С учетом правил дипломатического протокола вечерние приемы принято считать более торжественными и более почетными.

ГЛАВА 18

При выборе соответствующего вида приема и даты его проведения всегда учитывается протокольная практика страны пребывания. Дипломатические приемы не принято проводить в выходные и праздничные дни, в большие религиозные праздники (с учетом местной специфики), в дни национального траура (назначенные ранее приемы в таком случае отменяются).

К дневным приемам принято относить «бокал шампанского» (другое название — «бокал вина») и «завтрак» («ланч»). К вечерним приемам относятся «коктейль», «фуршет», «обед» (или «обед-буфет»), «ужин», а также «чай».

Завтрак, обед и ужин проводятся со строгой рассадкой, когда каждому гостю отводится личное место за столом с учетом протокольного старшинства лиц, приглашенных на прием. Рассадка при организации приемов вида «обед-буфет» или «чай» достаточно свободна, хотя столы, как правило, заранее сервируются. Выбор того или иного вида приема нередко зависит от повода, из-за которого такой прием проводится, и часто сопряжен с необходимостью соблюдения определенных протокольных формальностей (обязательность ответа на приглашение, необходимость соблюдения определенной формы одежды и соответствующих требований столового этикета, порядка прихода и ухода и т.п.).

При этом следует учитывать протокольную практику страны пребывания, ее традиции и обычай.

Международный общепринятый протокол дипломатических приемов предусматривает достаточно определенные временные параметры их проведения.

Прием вида «бокал шампанского» может быть устроен уже в 12 часов. Его продолжительность не превышает, как правило, одного часа. С точки зрения организации это один из наиболее простых видов приема. Приемы вида «коктейль» и «фуршет» начинаются между 17 и 18 часами и продолжаются около двух часов. Особенностью этих видов приема является то, что в приглашении указывается точное время начала и окончания (например, 17.00—19.00 или 18.00—20.00). Приглашенные на прием лица вправе приходить и уходить в любое время в этом интервале. Приход на прием в начале и уход в конце указанного в приглашении временного интервала принято считать по правилам этикета выражением особого уважения к его организаторам. Фуршет отличается от коктейля наличием столовых приборов, более широким ассортиментом блюд и характером обслуживания. Указанные виды приемов проводятся стоя.

В приглашении необязательно указывать конкретный вид приема, ограничившись словами, что то или иное лицо приглашается «на прием». Официальным лицам не рекомендуется покидать прием раньше главного гостя.

Одним из наиболее распространенных видов приема с рассадкой является «завтрак». Он проводится в интервале между 12 и 15 часами. Более торжественным и официальным видом вечернего приема с рассадкой является «обед», начало которого, как правило, предусматривается в 20 часов. Проведение обеда требует строгого соблюдения правил дипломатического протокола и этикета. В приглашении на обед нередко указывается обязательная форма одежды (вечерний костюм, смокинг и даже фрак для мужчин; вечернее платье для женщин). Организация этих видов приемов с рассадкой часто используется в ходе дипломатических переговоров, визитов и в повседневной работе загранпредставительств.

«Ужин», отличающийся от «обеда» только временем начала (21 час), постепенно уходит из протокольной практики большинства стран. Не столь жестко, как во времена господства французского протокола, соблюдаются времена начала «обеда» (в российском протоколе официальный обед в ходе визитов на высшем и высоком уровне начинается, например, в 19 часов). Все чаще при проведении протокольных мероприятий используется более демократичная разновидность приема с рассадкой — «обед-буфет», который предусматривает свободную рассадку гостей по своему выбору.

Характеристике отдельных видов дипломатических приемов, правилам их организации и проведения посвящена богатая специальная литература.

Протокол и этикет дипломатических приемов требуют тщательной предварительной подготовки. Для успешного проведения любого приема необходимо проработать ряд вопросов организационно-протокольного характера:

- выбор даты приема;
- выбор вида приема;
- составление схемы и порядка проведения приема;
- составление списка приглашаемых гостей (список должен быть составлен в порядке протокольного старшинства официальных лиц; если гости приглашаются с супругами, то супруга, не имеющая собственного официального статуса, получает протокольное старшинство своего супруга);

ГЛАВА 18

- подготовка и рассылка приглашений (если требуется ответ на приглашение, то его рекомендуется направлять минимум за две недели до даты приема);
- составление плана рассадки гостей;
- составление меню;
- сервировка и украшение столов;
- подготовка схемы встречи и обслуживания гостей;
- подготовка приветствия, речи или тоста (в зависимости от вида приема и повода, по которому он проводится);
- назначение ответственных за подготовку и проведение приема, а также определение конкретного круга обязанностей каждого из них.

Одним из важнейших моментов организации приема является составление списка гостей. Приглашение на дипломатический прием всегда носит политический характер, поэтому составление списков поручается обычно одному из ответственных сотрудников и утверждается руководителем учреждения.

Приглашение на дипломатический прием, как правило, направляется на специальном типографском бланке, имя и фамилия приглашенного лица вписываются от руки. В последнее время приглашение нередко изготавливается полностью в компьютерной обработке. На полученные приглашения достаточно часто требуется обязательный ответ. Ответ, в частности, всегда необходим, когда проводится прием с рассадкой. В таком случае в пригласительном билете содержится просьба об ответе (нередко это делается с использованием протокольной французской аббревиатуры *R.S.V.P.*, что и означает «Просьба ответить»). Помимо приемов с рассадкой такая просьба часто содержится в приглашениях на прием по случаю национального праздника, когда для хозяина приема важно знать не только число гостей, принявших приглашение, но и их состав. В таких случаях к просьбе об ответе обычно добавляются слова «только в случае отказа».

Отсутствие ответа на подобную просьбу расценивается по правилам этикета как верх неучтивости. В случае если по каким-либо причинам ответ не может быть дан своевременно, рекомендуется лучше отказаться от приглашения, чем вообще не давать ответа или чрезмерно затягивать его. После того как на приглашение дан положительный ответ, посещение приема в соответствии с правилами дипломатического этикета является обязательным. От присутствия на приеме можно в таком случае отказаться только при возникновении непредвиденных обстоятельств, но с обязательным заблаговременным уведомлением хозяина.

Самое серьезное внимание при подготовке дипломатических приемов следует уделять рассадке приглашенных гостей. Рассадка за столом на официальных мероприятиях производится с учетом международных протокольных стандартов. Рассадка на обедах, завтраках и других приемах аналогичного характера осуществляется в соответствии с общепринятыми протокольными нормами, учитывающими должностное, общественно-политическое положение гостей и их место в государственных иерархических структурах.

Чтобы избежать трудностей и ошибок в рассадке, рекомендуется после составления списка гостей и до рассылки приглашений иметь полное представление о том, кто и на какое место будет посажен. С этой целью заранее составляется предварительный план рассадки и в случае каких-либо затруднений вносятся поправки в намечаемый список приглашаемых лиц. Протокольное старшинство официальных лиц можно всегда сверить в протокольной службе ведомства иностранных дел страны пребывания.

С учетом международных протокольных стандартов при проведении дипломатических приемов принято соблюдать следующие правила рассадки:

- составляются списки всех участников приема в порядке их протокольного старшинства (со стороны гостей и со стороны хозяев);
- самыми почетными считаются места, наиболее близкие к хозяину и хозяйке приема;
- место по правую руку принято считать более почетным, чем место по левую руку (соответственно правая сторона стола считается более почетной, чем левая);
- на обедах в дипломатических представительствах первым считается место справа от хозяйки дома, вторым — место справа от хозяина дома;
- в отсутствие женщин первым считается место справа от хозяина дома, вторым — слева от него;
- места за столом, как правило, чередуются: женщину не принято сажать рядом с женщиной, а мужа — рядом с женой;
- не принято отводить женщине место в самом конце стола, если в его торце не сидит мужчина;
- замужняя женщина, не имеющая собственного статуса, получает протокольное старшинство мужа;
- на обедах по случаю приема высоких иностранных гостей самому почетному гостю отводится место рядом с хозяином дома или напротив него;

ГЛАВА 18

- в доме иностранного дипломата представителям местных властей отводится более почетное место, чем другим иностранным дипломатическим представителям соответствующего ранга.

В ряде случаев при составлении плана рассадки принято учитывать характер личных взаимоотношений приглашенных гостей, знание языка и другие персональные особенности.

На протокольных мероприятиях в ходе двусторонних переговоров, встреч и т.п. рассадка на рабочем завтраке или обеде может повторять рассадку за столом переговоров («стенка на стенку»). Почетными являются в таком случае места на стороне стола, обращенной к окнам, выходящим на улицу, или напротив входной двери. Переводчики занимают место слева от руководителя своей делегации (в случае последовательного перевода). В случае необходимости переводчики могут быть размещены не за столом, а сзади.

Для обозначения мест за столом принимающей стороной готовятся рассадочные и квертные карточки — небольшие прямоугольники из плотной бумаги с надписанными от руки или напечатанными именем и фамилией каждого участника приема. В аванзале на небольшом столике выставляется план рассадки, с которым гости могут заблаговременно познакомиться. На приемах с большим количеством обеденных столов для каждого гостя готовится специальная рассадочная карточка «Ваше место за столом», помогающая ему быстро сориентироваться в схеме рассадки и найти свое место за соответствующим столом.

Правила протокола и этикета дипломатических приемов рекомендуют учитывать вкусы гостей, при этом строго соблюдать их национальные, культурные, религиозные традиции и особенности. Принято использовать специальную сервизную посуду, часто с государственной символикой страны хозяина приема. Зал и обеденные столы украшаются живыми цветами. Цветовая гамма подбирается иногда таким образом, чтобы соответствовать цветам флага гостя.

Важно обращать внимание на установленный порядок прихода на прием и ухода с него. На завтрак, обед или другой вид приема, в приглашении на который содержится просьба ответить, надо приходить точно в указанное в приглашении время. Опоздание считается нарушением правил этикета и может быть воспринято с обидой. Если на прием приглашено несколько представителей одного ведомства или организации, следует соблюдать правила субординации: младшие по должности приходят раньше старших и не покидают раньше их прием. Вместе с тем задерживаться на приеме дольше указанного в приглашении времени не рекомендуется. Во время проведения приема надо

соблюдать порядок приветствий и представлений, правила поведения, застольного этикета и надлежащую форму одежды.

В том случае если предписанная форма протокольной одежды в приглашении не указана (повседневный или вечерний костюм, смокинг, фрак и т.п.), в выборе одежды рекомендуется исходить из следующих соображений: чем торжественнее повод, из-за которого проводится прием, и чем позднее время его начала, указанное в приглашении, тем строже и наряднее должна быть форма одежды.

Любой дипломатический прием является местом встречи официальных представителей своей страны и дипломатов иностранных государств, которые в отношениях друг с другом придерживаются правил международной вежливости, учтивости и такта.

Строгость, продуманность, доброжелательность атмосферы — важнейшие характерные черты любого протокольного мероприятия в рамках межгосударственного общения. Каждый дипломатический прием, проводимый зарубежным представительством в стране пребывания, имеет политический характер и должен способствовать укреплению авторитета и престижа своего государства на международной арене.

Протокольная служба МИД России. Современная российская протокольная служба основана на общепринятых нормах протокола, церемониала, этикета и международной вежливости, она имеет собственные богатые традиции и глубокие исторические корни.

Формирование самостоятельной протокольной службы в составе российского внешнеполитического ведомства восходит к середине XVIII столетия. Посольский обычай, складывавшийся со времен Посольского приказа и Коллегии иностранных дел, постепенно преобразуется в дипломатический протокол.

В 1779 г. Екатериной II в структуре внешнеполитического ведомства учреждается отдельное протокольное подразделение — Департамент церемониальных дел, во главе которого стоял обер-церемониймейстер. В 1846 г. Департамент был преобразован в Экспедицию церемониальных дел («по ограниченному числу составляющих оный чиновников») и присоединен к Особой канцелярии, подчиненной непосредственно министру. В 1858 г. все вопросы церемониала и этикета перешли в ведение специально созданного Министерства императорского двора, ликвидированного после Февральской революции 1917 г. и отречения Николая II от престола.

В 1923 г. был создан Протокольный отдел НКИД СССР (с 1946 г. — Протокольный отдел МИД СССР). Началась работа по формированию протокольной практики, которая, несмотря на наличие определенных

ГЛАВА 18

идеологических препон, положила в основу общепринятые международные стандарты дипломатического церемониала и этикета.

В 1976 г. были четко сформулированы единые правила приема иностранных делегаций, определены функции и полномочия министерств и ведомств в этой связи, а на Протокольный отдел МИД возложена задача координации всех протокольных вопросов в качестве единого государственного протокола страны. В середине 1980-х годов Протокольный отдел преобразовали в Управление государственного протокола МИД СССР, а после образования Министерства иностранных дел Российской Федерации была создана служба государственного протокола.

В начале 1995 г. Служба государственного протокола преобразована в Департамент государственного протокола Министерства иностранных дел Российской Федерации (ДГП МИД России). В июне того же года приказом министра утверждено Положение о департаменте. Новое Положение о ДГП, действующее в настоящее время, утверждено приказом по министерству от 9 декабря 2008 г. № 18919.

Департамент государственного протокола является структурным подразделением центрального аппарата министерства и занимается вопросами протокольной практики в системе российской дипломатической службы.

Департамент создан в целях обеспечения средствами и нормами дипломатического протокола внешнеполитических мероприятий, применения единой протокольной практики при приеме в Российской Федерации иностранных официальных представителей и осуществления визитов руководителей России в зарубежные страны, а также соблюдения норм международного права и российского законодательства в связи с пребыванием на территории страны посольств зарубежных государств и их персонала. Департамент в своей деятельности руководствуется Конституцией РФ, федеральным законодательством, указами и распоряжениями президента, постановлениями и распоряжениями правительства, другими нормативными актами, Положением о МИД России, приказами и указаниями руководства министерства, Положением о департаменте.

Контакты с иностранными партнерами департамент осуществляет с учетом общепринятых в международной практике протокольных норм, Венской конвенции о дипломатических сношениях (1961), уровня двусторонних отношений.

Российский протокол имеет в настоящее время достаточно разветвленную структурную организацию, в отличие от прошлого, когда

всеми вопросами протокольной практики в масштабе страны занимался исключительно Протокольный отдел Министерства иностранных дел. За последние четверть века созданы протокольные службы в Администрации президента, в аппарате правительства, в министерствах и ведомствах, в субъектах Федерации. Даже в крупных коммерческих структурах, занимающихся вопросами международно-экономического сотрудничества, имеются протокольные подразделения. В этих условиях важную роль играет хорошо отлаженная координация между ними, сотрудничество и взаимодействие.

Работа ДГП МИД должна строиться в контакте с соответствующими подразделениями Администрации президента и аппарата правительства, федеральных органов исполнительной власти, администрациями субъектов Федерации. Необходимо также сотрудничество с другими подразделениями министерства, с российскими дипломатическими представительствами, загранучреждениями, иностранными партнерами.

Департамент государственного протокола возглавляет директор, назначаемый на должность приказом министра.

Это, как правило, высококвалифицированный профессиональный дипломат, чаще всего в ранге Чрезвычайного и Полномочного Посла (или Посланника), имеющий большой опыт работы в центральном аппарате министерства и за рубежом. Кандидат на этот пост должен обладать явно выраженным чертами организатора, хорошим кругозором и эрудицией, быть человеком интеллигентным.

Директор ДГП имеет заместителей, которые назначаются на должность приказом заместителя министра, курирующего кадровые вопросы.

Департамент государственного протокола состоит в настоящее время из трех подразделений, каждым из которых руководит начальник отдела:

- отдел по пребыванию дипломатического корпуса;
- отдел визитов и делегаций;
- отдел информационной работы с дипломатическим корпусом, регистрации и правительственный телеграмм.

Одной из важнейших задач департамента является обеспечение средствами и методами дипломатического протокола внешней политики страны, координация деятельности министерств и ведомств в соответствии с их функциями, определенными Основными положениями государственной протокольной практики Российской Федерации.

ГЛАВА 18

Важной задачей департамента является координация контактов федеральных органов исполнительной власти, субъектов Российской Федерации с иностранными дипломатическими представительствами в России. Департамент должен своевременно информировать руководство министерства о случаях нарушения указа президента и о принятых мерах.

В задачи ДГП МИД России также входит:

- участие в разработке предложений и осуществлении мероприятий организационного и протокольного характера по обеспечению визитов высших российских должностных лиц за рубеж, а также визитов в Россию на высшем и высоком уровне;
- защита государственных интересов Российской Федерации в связи с пребыванием дипломатического корпуса;
- контроль за соблюдением Венской конвенции о дипломатических сношениях (1961) и соответствующих положений российского законодательства;
- участие в подготовке поздравительных телеграмм от имени главы государства, главы правительства и министра иностранных дел в связи с национальными праздниками иностранных государств и другими памятными датами и контроль за направлением ответов на поступившие телеграммы;
- проведение совместно со структурными подразделениями министерства информационной работы в дипломатическом корпусе, участие в подготовке и проведении мероприятий по разъяснению внешней и внутренней политики Российской Федерации среди иностранных дипломатических представительств;
- разработка предложений по совершенствованию протокольной практики, оказание необходимой помощи в протокольной работе российским загранучреждениям;
- поддержание деловых контактов с дипломатическими представительствами иностранных государств на территории России.

Департамент решает весь комплекс вопросов, связанных с назначением и аккредитацией новых зарубежных послов, включая согласование агримана, организацию встречи и проводов, а также обеспечивает соблюдение привилегий и иммунитетов дипломатических и административно-технических сотрудников дипломатических представительств, аккредитованных в России, ведет регистрацию передвижения их персонала по территории страны.

Сотрудниками ДГП ведется учет и регистрация паспортов дипломатического и административно-технического персонала посольств и совместно проживающих с ними членов семей (супругов, родителей, детей). Департаментом ежегодно издается сборник «Дипломатический корпус в Москве».

Департамент обеспечивает соблюдение привилегий и иммунитетов иностранного персонала диппредставительств и участвует в рамках своей компетенции в урегулировании материальных претензий между российскими физическими и юридическими лицами, с одной стороны, и дипломатическим корпусом — с другой.

Департамент государственного протокола участвует в подготовке и проведении церемоний вручения зарубежными послами верительных грамот президенту Российской Федерации, а также готовит верительные и отзывные грамоты послов Российской Федерации.

Департамент приглашает дипломатический корпус на мероприятия и церемонии государственного характера, организует прием от имени президента Российской Федерации для глав иностранных дипломатических представительств и организует церемонию их представления российскому руководству, а также организует встречи с видными общественными деятелями и ознакомительные поездки по стране.

По всем вопросам, касающимся обеспечения единой протокольной практики, Департамент государственного протокола работает в тесном и постоянном контакте с протокольными службами президента Российской Федерации и Правительства России, с министерствами, ведомствами и субъектами Федерации. В соответствии с задачами и функциями департамент укомплектован соответствующими штатами специально подготовленных дипломатических служащих и работников организационно-технического персонала. Большинство сотрудников оперативно-дипломатического состава — выпускники МГИМО(У), других ведущих вузов страны, Дипломатической академии, долгое время проработавшие на дипломатической работе в центральном аппарате и за пределами страны или прошедшие стажировку в аналогичных структурах. Успех их деятельности — залог высокого авторитета, слаженности и стабильности работы дипломатического ведомства в целом.

Высококвалифицированный кадровый состав департамента позволяет ежегодно обеспечивать проведение сотен дипломатических визитов на уровне глав государств, глав правительств, министров иностранных дел, руководителей международных организаций.

ГЛАВА 18

Число дипломатических служащих и технических работников департамента ограниченно, а объем нагрузки возрастает из года в год. В российской столице аккредитовано более 150 зарубежных послов, несколько тысяч иностранных дипломатов постоянно работают в дипломатических и консульских представительствах или приезжают в составе различных делегаций, в качестве гостей посла и т.п. Необходимо организовать встречу, проводы, подготовить соответствующую программу, отдать дань традиционному гостеприимству и не допустить малейшего промаха. Для многих официальных зарубежных гостей первая встреча с сотрудником протокольной службы — это первое впечатление о том, как подготовлен его визит. А первое впечатление, как известно, весьма коварно: оно может быть не всегда верным, но, к сожалению, может оказаться довольно устойчивым. Поэтому сотрудник протокольной службы должен всегда быть на высоте, всегда соответствовать уровню решаемых в каждой ситуации задач.

За всем этим — знания и опыт, ответственность и организация, предвидение и оперативность. Каждого сотрудника службы протокола должны отличать собранность, аккуратность, хорошее знание международных проблем и всех вопросов, которыми в данный момент занимается департамент, не говоря уже о правилах дипломатического протокола и тонкостях этикета.

Ключевые понятия

Дипломатический протокол, этикет, дипломатический этикет, этика, деловая (служебная) этика, церемониал.

Контрольные вопросы

1. Как можно определить понятия: «дипломатический протокол», «дипломатический этикет», «церемониал», «международная вежливость»?
2. Каковы источники норм дипломатического протокола и норм общегражданского этикета?
3. В чем отличие государственного визита на высшем и высоком уровне?
4. Каковы критерии протокольного старшинства и виды почетного места?
5. Каковы виды дипломатических приемов и их характеристика?
6. Как обеспечивается этикет дипломатических приемов?
7. Как строится Департамент государственного протокола: структура, основные задачи и функции?



ПРОХОЖДЕНИЕ ДИПЛОМАТИЧЕСКОЙ СЛУЖБЫ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дипломатическая служба является частью федеральной государственной гражданской службы, соответственно имеет все ее признаки и функции. Ее особенность — специализация на выполнении функций, связанных с государственным управлением в сфере внешней политики и международных отношений и проистекающей из этого спецификой.

С правовой точки зрения дипломатическая служба основывается на Конституции РФ, Федеральных законах «О системе государственной службы Российской Федерации» от 27 мая 2003 г., «О государственной гражданской службе Российской Федерации» от 24 июля 2004 г., «Об особенностях прохождения федеральной государственной гражданской службы в системе Министерства иностранных дел Российской Федерации» от 27 июля 2010 г. и др., Указах Президента РФ, постановлениях Правительства РФ, подзаконных актах, приказах и положениях МИД России.

Организационной основой дипломатической службы, как и любого другого вида государственной службы, являются должности государственной службы, при помощи которых выстраивается система служебных отношений, ее иерархическая структура, определяется круг обязанностей, права, полномочия и ответственность самого служащего.

Должности, используемые в центральном аппарате МИД, заграничных представительствах Российской Федерации и представительствах Министерства иностранных дел в субъектах Российской Федерации, содержатся в реестре должностей федеральной государственной гражданской службы, утвержденном Указом Президента РФ

ГЛАВА 19

от 31 декабря 2005 г. Далее приведены некоторые дипломатические должности Министерства иностранных дел из упомянутого реестра. Таким образом, изучая данный документ и сопоставляя должности МИД с должностями федеральной государственной службы других министерств и ведомств, можно получить представление о роли той или иной должности МИД в системе государственного управления, ее функциональном статусе и весе по отношению к другим должностям федеральной государственной службы Российской Федерации.

В центральном аппарате:

1. Должности категории «руководители».

Высшая группа должностей:

- первый заместитель министра;
- заместитель министра;
- генеральный директор;
- директор департамента;
- посол по особым поручениям;
- заместитель директора департамента.

2. Должности категории «помощники (советники)».

Высшая группа должностей:

- помощник министра;
- советник министра.

3. Должности категории «специалисты».

Главная группа должностей:

- начальник отдела в департаменте;
- помощник первого заместителя министра;
- советник первого заместителя министра;
- главный советник департамента.

Ведущая группа должностей:

- помощник заместителя министра;
- советник заместителя министра;
- помощник генерального директора;
- советник генерального директора;
- заместитель начальника отдела в департаменте;
- старший советник;
- советник;
- ведущий консультант;
- первый секретарь.

Старшая группа должностей:

- второй секретарь;
- третий секретарь;
- атташе.

В дипломатических представительствах и консульских учреждениях Российской Федерации:

1. Должности категории «руководители».

Главная группа должностей:

- первый заместитель Постоянного представителя Российской Федерации при ООН;
- руководитель миссии Российской Федерации;
- поверенный в делах Российской Федерации;
- советник-посланник;
- Генеральный консул Российской Федерации;
- заместитель Постоянного представителя Российской Федерации при международной организации.

Ведущая группа должностей:

- консул Российской Федерации.

2. Должности категории «специалисты».

Ведущая группа должностей:

- старший советник;
- советник;
- консул-советник;
- первый секретарь;
- консул.

Старшая группа должностей:

- второй секретарь;
- вице-консул;
- консульский агент;
- третий секретарь;
- атташе.

Помимо официальных должностей федеральной государственной гражданской службы, отраженных в реестре, в МИД используются неофициальные названия должностей, не имеющие официального статуса, но тем не менее используемые в повседневной работе. В отличие от должностей, упомянутых в реестре и дающих краткую

ГЛАВА 19

характеристику должности, они содержат описание функциональных обязанностей, круг вопросов, которыми занимается сотрудник, его полномочия и в некоторой степени положение в иерархической структуре подразделения. Примерами названий таких должностей могут быть помощник директора департамента/посла, руководитель секретариата посла, руководитель группы посольства, атташе по вопросам культуры, пресс-атташе, заведующий консульским отделом посольства и т.д. Эти должности не совпадают с официальными названиями должностей федеральной государственной гражданской службы. Они не всегда отражают реальную должность, которую занимает сотрудник в подразделении.

Важным атрибутом государственного служащего Российской Федерации и признаком при его классификации является наличие у него классного чина, воинского или специального звания. Сотрудникам системы МИД в соответствии с квалификацией и замещаемой должностью присваиваются дипломатические ранги.

Перечень дипломатических рангов закреплен Указом Президента РФ от 15 октября 1999 г. На дипломатической службе Российской Федерации используются следующие дипломатические ранги:

- атташе;
- третий секретарь;
- второй секретарь II класса;
- второй секретарь I класса;
- первый секретарь II класса;
- первый секретарь I класса;
- советник II класса;
- советник I класса;
- Чрезвычайный и Полномочный Посланник II класса;
- Чрезвычайный и Полномочный Посланник I класса;
- Чрезвычайный и Полномочный Посол.

Тем же Указом Президента РФ было утверждено Положение «О порядке присвоения и сохранения дипломатических рангов дипломатическим работникам Министерства иностранных дел Российской Федерации, дипломатических представительств и консульских учреждений Российской Федерации, территориальных органов — представительств Министерства иностранных дел Российской Федерации на территории Российской Федерации», которое устанавливало следующее соответствие должности дипломатической службы и дипломатического ранга:

Прохождение дипломатической службы в Российской Федерации

Дипломатический ранг	Должность
Чрезвычайный и Полномочный Посол	Министр, первый заместитель министра, заместитель министра, генеральный директор, посол по особым поручениям
Чрезвычайный и Полномочный Посол, Чрезвычайный и Полномочный Посланник I класса	Директор департамента, Чрезвычайный и Полномочный Посол Российской Федерации (в иностранном государстве), Постоянный представитель (представитель, постоянный наблюдатель) Российской Федерации при международной организации
Чрезвычайный и Полномочный Посланник II класса	Заместитель директора департамента, помощник министра, советник министра, первый заместитель постоянного представителя Российской Федерации при ООН, руководитель миссии Российской Федерации, поверенный в делах Российской Федерации, советник-посланник, Генеральный консул Российской Федерации, заместитель Постоянного представителя Российской Федерации при международной организации, руководитель межрегионального территориального органа — представитель министерства
Советник I класса	Начальник отдела в департаменте, помощник первого заместителя министра, советник первого заместителя министра, главный советник департамента, руководитель территориального органа в субъекте Российской Федерации — представитель министерства, заместитель руководителя межрегионального территориального органа — заместитель представителя министерства, заместитель начальника отдела в департаменте, старший советник, консул Российской Федерации
Советник II класса	Помощник заместителя министра, советник заместителя министра, помощник генерального директора, советник генерального директора, советник, консультант, заместитель руководителя территориального органа в субъекте Российской Федерации — заместитель представителя министерства
Первый секретарь I класса, первый секретарь II класса	Первый секретарь, консул, начальник отдела территориального органа
Второй секретарь I класса, второй секретарь II класса	Второй секретарь, вице-консул, консультский агент, заместитель начальника отдела территориального органа
Третий секретарь	Третий секретарь
Атташе	Атташе
Атташе	Секретарь-референт

ГЛАВА 19

Положением устанавливается, что дипломатический ранг должен соответствовать замещаемой дипломатическим работником должности либо может быть на одну ступень выше или ниже ранга, соответствующего замещаемой должности.

Дипломатические ранги Чрезвычайного и Полномочного Посла, Чрезвычайного и Полномочного Посланника I и II класса присваиваются президентом РФ по представлению министра иностранных дел Российской Федерации. Другие дипломатические ранги присваиваются министром иностранных дел.

За особые отличия при прохождении дипломатической службы, выполнение особо важных заданий руководства МИД России, проявленное мужество при исполнении служебных обязанностей дипломатический работник может быть представлен к повышению в дипломатическом ранге до истечения установленного срока пребывания в дипломатическом ранге, а в исключительных случаях — без соблюдения очередности присвоения дипломатических рангов.

Вопросы досрочного и внеочередного присвоения дипломатических рангов рассматривает аттестационная комиссия под председательством первого заместителя министра иностранных дел.

Положением устанавливаются следующие сроки пребывания в дипломатических рангах: атташе, третьего секретаря, второго секретаря II и I класса, первого секретаря II класса — не менее 2 лет; первого секретаря I класса и советника II класса — не менее 3 лет.

Сроки пребывания в дипломатическом ранге советника I класса и выше не устанавливаются.

Вопрос о присвоении дипломатического ранга атташе выпускникам высших учебных заведений, принятым на соответствующие должности, рассматривается аттестационной комиссией по истечении установленного срока испытания (от 3 месяцев до 1 года).

Лица, которым присвоены дипломатические ранги, сохраняют их пожизненно.

Наличие (присвоение) дипломатических рангов является важным фактором упорядочения служебных отношений и иерархии должностей, стимулом для повышения квалификации и профессионального роста дипломатического служащего, средством его поощрения и мерой признания его заслуг. Продвижение по рангам, как и по должностной лестнице, — одно из средств и показателей профессиональной самореализации дипломата.

Прохождение дипломатической службы можно разбить на три основных этапа:

- поступление на службу;
- прохождение службы;
- завершение службы.

Правовые основы поступления на государственную службу заложены в Конституции РФ (равные права и свободы, принцип равного доступа граждан к государственной службе) и Федеральном законе «О системе государственной службы Российской Федерации» от 27 мая 2003 г., в котором (ст. 12) говорится, что на государственную службу по контракту вправе поступать граждане, владеющие государственным языком Российской Федерации и достигшие возраста, установленного федеральным законом о виде государственной службы для прохождения государственной службы данного вида. Оговаривается, что федеральным законодательством при поступлении на государственную службу могут устанавливаться дополнительные требования. Упоминается, что контракт может заключаться с гражданином как на определенный, так и на неопределенный срок.

Поступление на федеральную государственную службу в МИД осуществляется по результатам конкурса, который заключается в оценке профессионального уровня претендентов и их соответствия квалификационным требованиям.

В практическом плане при поступлении на службу можно выделить следующие этапы.

Объявление конкурса приказом по министерству. Одновременно готовится приказ о конкурсной комиссии.

В средствах массовой информации и на сайте министерства публикуется объявление о проведении конкурса и приеме документов для участия в нем. Проводится проверка достоверности сведений, представленных гражданином или гражданским служащим, соответствия квалификационным требованиям (уровень профессионального образования, стаж/опыт работы, профессиональные знания и навыки). На данном этапе речь идет о соответствии формальным требованиям (дипломы, специальности по диплому, вкладыши к дипломам, сертификаты, справки и т.д.). С согласия гражданина проводится процедура оформления допуска к сведениям, составляющим государственную тайну.

На первом этапе конкурса комиссия может отказать соискателю в дальнейшем рассмотрении его кандидатуры: по формальным признакам (включая состояние здоровья), по причине отказа соискателя от оформления допуска к сведениям, составляющим государственную тайну.

ГЛАВА 19

Оценка кандидатов конкурсной комиссией проводится на основании представленных документов, индивидуального собеседования, тестирования на знание русского языка, тестирования/написания реферата по вопросам, связанным с выполнением должностных обязанностей по должности, на замещение которой претендует гражданин, тестирование/экзамен на знание иностранных языков (для замещения должности в системе МИД России требуется подтвердить знание двух иностранных языков).

Комиссия путем открытого голосования принимает решение по кандидату, оформляемое протоколом. Информация о результатах конкурса размещается на сайте министерства. Издаётся приказ о назначении победителя конкурса на вакантную должность федеральной государственной гражданской службы. После выхода приказа со служащим заключается служебный контракт.

Выход приказа о назначении на должность — исключительно важный правовой момент, с которого начинаются отношения между Российской Федерацией в лице нанимателя — министерства и государственным служащим, для которого наступает новый этап — прохождение службы.

Заключение служебного контракта после выхода приказа о назначении призвано защитить интересы государственного служащего. Контракт может быть заключен как на определенный, так и на неопределенный срок. Может назначаться испытание (испытательный срок) на срок от трех месяцев до года.

Особенности прохождения дипломатической службы раскрываются в Федеральном законе «Об особенностях прохождения федеральной государственной гражданской службы в системе Министерства иностранных дел Российской Федерации» от 27 июля 2010 г.

К основным элементам прохождения дипломатической службы можно отнести:

- назначение на должность и пребывание в должности;
- присвоение дипломатического ранга;
- подтверждение квалификации, участие в конкурсе на замещение должностей.

После поступления на дипломатическую службу ее дальнейшее прохождение представляет собой последовательное прохождение сотрудником должностей дипломатической службы. Минимальные сроки пребывания в должности регламентируются внутренними положениями министерства. Во время пребывания сотрудника дип-

ломатической службы в должности он обязан надлежащим образом выполнять свои служебные обязанности, соблюдать Конституцию и законодательство Российской Федерации, требования, предъявляемые должностным регламентом, «Квалификационными требованиями к профессиональным знаниям и навыкам, необходимым для исполнения должностных обязанностей федеральными государственными гражданскими служащими центрального аппарата Министерства иностранных дел Российской Федерации», «Квалификационными требованиями к профессиональным знаниям и навыкам, необходимым для исполнения должностных обязанностей федеральными государственными гражданскими служащими дипломатических представительств и консульских учреждений Российской Федерации», выполнять принимаемые министерством административные регламенты.

Во время замещения должности сотрудник дипломатической службы обязан регулярно подтверждать свою квалификацию (в первую очередь языковую), проходить курсы повышения квалификации или профессиональной переподготовки. Успешное подтверждение государственным служащим квалификации или прохождение курсов фиксируется в виде сертификата, выдаваемого на срок от двух до трех лет.

Повышение дипломатического сотрудника в должности происходит при наличии штатных возможностей и в соответствии с федеральным законодательством, а также Положением «О порядке сдачи квалификационного экзамена государственным гражданским служащим Российской Федерации и оценки их знаний, навыков и умений (профессионального уровня)», утвержденным Указом Президента РФ от 1 февраля 2005 г. № 111 и Положением «О проведении аттестации государственных гражданских служащих Российской Федерации», утвержденным Указом Президента РФ от 1 февраля 2005 г. № 110.

Особенностью прохождения федеральной государственной гражданской службы в системе МИД **является ротация**, т.е. направление на работу из его центрального аппарата или его территориальных органов в загранучреждения МИД с учетом их квалификации, профессиональной подготовки и специализации. Порядок ротации дипломатических работников устанавливается министром иностранных дел. На практике процесс ротации осуществляется в два этапа. Первый — проведение конкурса на замещение вакантной должности в загранучреждении министерства. Отбор проводится конкурсной комиссией в соответствии с законодательством и исходя из квалификационных требований, предъявляемых для замещения вакантной должности. Второй этап — если на замещение вакантной должности в загранучреждении

ГЛАВА 19

соискателей нет, конкурс не проводится, а дипломатический работник, обладающий соответствующей квалификацией, профессиональной подготовкой и специализацией, командируется административным порядком. Дипломатический работник обязан исполнить решение представителя нанимателя о направлении на работу в загранучреждение МИД в порядке ротации, если отсутствуют уважительные причины, препятствующие этому. Отказ от долгосрочной командировки без уважительной причины может повлечь за собой разрыв служебного контракта. С сотрудником, направляемым на работу в загранучреждение министерства, заключается срочный контракт на срок до трех лет с возможностью продления. В исключительных случаях по решению представителя нанимателя срок работы сотрудника дипломатической службы в загранучреждении министерства может быть продлен без его согласия на период до шести месяцев сверх установленного служебным контрактом срока. При направлении на работу в загранучреждение сотрудника дипломатической службы, замещающего должность в центральном аппарате МИД или его территориальном органе, в заключенный с ним служебный контракт вносятся изменения, касающиеся срока и условий его работы в загранучреждении (так называемое приложение к трудовому договору или дополнительный трудовой договор). По окончании работы в загранучреждении такому сотруднику дипломатической службы должна быть предоставлена прежняя или равноценная должность, а при ее отсутствии — другая должность с согласия сотрудника.

Сотрудник дипломатической службы может быть направлен представителем нанимателя в международную (межгосударственную, межправительственную) организацию на основании международных договоров Российской Федерации для временной работы в порядке и на условиях, которые действуют в данной международной организации. На период работы в международной организации действие служебного контракта, заключенного с сотрудником дипломатической службы, приостанавливается. Период работы в международной организации включается в стаж государственной гражданской службы сотрудника.

Завершающим этапом прохождения государственной гражданской службы является ее прекращение по инициативе государственного служащего (по собственному желанию), например при возникновении обстоятельств личного характера, при переходе на другую работу, при несогласии с решениями государственного органа, или по решению представителя нанимателя.

Наиболее распространенной причиной прекращения государственной гражданской службы является достижение предельного возраста

пребывания на гражданской службе, который составляет 60 лет. Гражданскому служащему, достигшему предельного возраста пребывания на гражданской службе, с его согласия может быть продлен срок пребывания на гражданской службе, но не свыше достижения им возраста 65 лет.

Федеральный закон «Об особенностях прохождения федеральной государственной гражданской службы в системе Министерства иностранных дел Российской Федерации» от 27 июля 2010 г. учитывает специфику работы на внешнеполитическом направлении и разделяет понятия прекращения работы сотрудника в загранучреждении министерства и расторжения служебного контракта с сотрудником по инициативе нанимателя. В статье 10 закона даются следующие основания прекращения работы сотрудника дипломатической службы в загранучреждении МИД:

- работа сотрудника дипломатической службы в загранучреждении министерства прекращается в связи с истечением срока, установленного при его направлении на работу в загранучреждение или с истечением срока заключенного с ним срочного служебного контракта;
- работа сотрудника дипломатической службы в загранучреждении может быть прекращена досрочно по следующим основаниям:
 - возникновение чрезвычайной ситуации в государстве пребывания,
 - объявление сотрудника дипломатической службы персоной нон грата либо получение уведомления от компетентных властей государства пребывания о неприемлемости сотрудника дипломатической службы в государстве пребывания,
 - уменьшение установленной предельной численности персонала в соответствующем загранучреждении МИД,
 - несоблюдение сотрудником дипломатической службы законов и обычаев государства пребывания, общепринятых норм поведения и морали,
 - невыполнение сотрудником дипломатической службы обязанности по обеспечению соблюдения членами его семьи законов и обычаев государства пребывания, общепринятых норм поведения и морали, режимных ограничений, установленных нормативными правовыми актами Российской Федерации для загранучреждений МИД, правил проживания, действующих в соответствующем загранучреждении,
 - однократное грубое нарушение должностных обязанностей, режимных ограничений, которые установлены нормативны-

ГЛАВА 19

ми правовыми актами Российской Федерации для загранучреждений МИД и с которыми сотрудник дипломатической службы был ознакомлен в установленном порядке,

- временная нетрудоспособность продолжительностью свыше двух месяцев подряд или наличие заболевания, препятствующего работе в загранучреждении МИД, в соответствии со списком заболеваний, утвержденным уполномоченным Правительством РФ федеральным органом исполнительной власти.

Статья 11 определяет основания для расторжения служебного контракта с сотрудником дипломатической службы по инициативе представителя нанимателя, после чего его освобождают от замещаемой должности и увольняют с федеральной государственной гражданской службы помимо оснований, предусмотренных Федеральным законом «О государственной гражданской службе Российской Федерации», по следующим основаниям:

- 1) отказ дипломатического работника без уважительной причины от направления по решению представителя нанимателя на работу в загранучреждение МИД в порядке ротации;
- 2) несоблюдение в период работы в загранучреждении режимных ограничений, установленных нормативными правовыми актами Российской Федерации для загранучреждений МИД, или правил проживания, действующих в соответствующем загранучреждении, с которыми сотрудник дипломатической службы был ознакомлен в установленном порядке;
- 3) отказ по окончании работы в загранучреждении от предложенной для замещения в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, должности федеральной государственной гражданской службы.

Ключевое понятие

Дипломатическая служба, дипломатические должности, дипломатические ранги.

Контрольные вопросы

1. Как можно определить понятие «дипломатическая служба»?
2. Какова правовая основа дипломатической службы Российской Федерации?
3. На какие этапы можно разбить прохождение дипломатической службы?
4. Каким квалификационным требованиям должен отвечать гражданин Российской Федерации, поступающий на дипломатическую службу?

Ключевые термины

Баланс интересов может включать неравнозначные с точки зрения выгодности для каждой из сторон составные части, однако при этом предполагается, что он будет свободен от принципиально неприемлемых для них элементов и что в целом он приведет к выигрышу всех участников переговоров. Открывает наиболее широкие возможности выхода на договоренности.

Внешнеэкономическая политика — целенаправленные действия государства и его органов по определению режима регулирования внешнеэкономических связей и оптимизации участия страны в международном разделении труда. Основными составляющими этой политики являются внешнеторговая политика (включая экспортную и импортную), политика в области привлечения иностранных инвестиций и регулирования национальных капиталовложений за рубежом, валютная политика.

Внешняя политика — деятельность государств на международной арене, основные задачи которой — регулирование взаимоотношений с другими государствами, участие в решении международных проблем, обеспечение международной безопасности, укрепление суверенитета и территориальной целостности, защита интересов государства и его граждан. Важнейшим средством внешней политики является дипломатия.

Высшими органами государства являются глава государства, парламент и правительство, за ними остается решающее слово при определении внешнеполитического курса страны и выработке дипломатических инициатив.

Государственные органы внешних сношений — совокупность центральных и зарубежных органов, структур и учреждений, которые в соответствии с конституцией, федеральными законами и законами наделены функциями по осуществлению внешней политики и дипломатии.

Деловая (служебная) этика — свод правил и норм, определяющих весь поведенческий комплекс, связанный с поддержанием нормальных деловых контактов в трудовой сфере.

Департамент — структурное подразделение центрального аппарата МИД России, осуществляющее в пределах своей компетенции обеспечение деятельности министерства на соответствующем направлении.

Департамент МИД Российской Федерации по связям с субъектами Федерации, парламентом и общественными объединениями — функциональное подразделение центрального аппарата министерства, курирующее вопросы международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации.

Дипломатическая служба — профессиональная служебная деятельность граждан Российской Федерации на должностях федеральной государственной гражданской службы в центральном аппарате Министерства иностранных

дел Российской Федерации, дипломатических представительствах и консульских учреждениях Российской Федерации, представительствах Российской Федерации при международных (межгосударственных, межправительственных) организациях, территориальных органах — представительствах Министерства иностранных дел Российской Федерации на территории Российской Федерации, связанная с обеспечением исполнения полномочий Российской Федерации в сфере международных отношений.

Дипломатические контакты — деловые отношения, устанавливаемые дипломатами с представителями местных политических и общественных кругов с целью получения объективной и полной информации о политике и событиях в стране и для адекватного информирования своих партнеров по интересующей их тематике.

Дипломатический протокол — совокупность общепринятых правил, традиций и условностей, соблюдаемых правительствами, ведомствами иностранных дел, дипломатическими представительствами, официальными лицами в международном общении.

Дипломатический этикет — совокупность общепринятых в международной практике правил почтительности и уважения, соблюдаемых в дипломатических служебных и межличностных отношениях.

Дипломатия — официальная деятельность глав государств, правительств и специальных органов внешних сношений по осуществлению целей и задач внешней политики государств, а также по защите интересов государства за рубежом.

«Добрые услуги» — предложение какого-либо государства или международной организации, обращенное к конфликтующим сторонам и имеющее целью содействовать в налаживании и проведении переговоров с целью урегулирования спора или конфликта.

Запись беседы — дипломатический документ, фиксирующий основное содержание (при наиболее важных беседах — стенографически точное изложение) делового разговора.

Информационно-аналитическая деятельность — целостная система, действующая в масштабе дипломатической службы и государственного аппарата в целом.

Информационно-разъяснительная работа в дипломатической практике — деятельность дипломатических институтов, направленная на обеспечение объективного и позитивного восприятия иностранными партнерами, а также отечественной и зарубежной общественностью действий государства на международной арене.

Информация — отправной пункт формирования внешней политики.

Коллегия иностранных дел — учрежденное Петром I внешнеполитическое ведомство, пришедшее на смену Посольскому приказу.

Коллегия МИД Российской Федерации — совещательный орган министерства во главе с министром. Члены коллегии утверждаются приказом президента. Рассматривают наиболее важные вопросы функционирования министерства. Решения оформляются в виде постановлений и проводятся приказом министерства.

Коллегия НКВД/МИД СССР — совещательный орган при наркоме/министре иностранных дел, рассматривавший наиболее важные вопросы деятельности внешнеполитического ведомства. Решения коллегии реализовывались, как правило, по приказу наркома/министра. В случае несогласия ее члены могли обращаться напрямую в Совнарком и руководящие партийные структуры.

Компромисс — достижение согласия путем взаимных уступок партнеров.

Консенсус — способ принятия решений при отсутствии принципиальных возражений на основе общего согласия без проведения формального голосования, если против него не выступает ни один из участников данного форума либо исключается мнения отдельных несогласных участников.

Консульская служба — неотъемлемая часть российской дипломатической службы. Призвана обеспечить защиту прав и интересов государства, его юридических и физических лиц за рубежом.

Консульский департамент — функциональное структурное подразделение МИД России, направляет и координирует деятельность консульских учреждений, представительств МИД на территории Российской Федерации, почетных консулов РФ за рубежом.

Консульское учреждение — государственный орган внешних сношений Российской Федерации, осуществляющий в пределах консульского округа на территории иностранного государства консульские функции от имени представляемого государства.

Концепция внешней политики — система взглядов на базовые принципы, приоритетные направления, цели и задачи внешнеполитической деятельности.

Культурная дипломатия — важное направление деятельности дипломатических институтов. Направлена на формирование позитивного, культурно-образовательного, гуманитарного, внешнеполитического восприятия России.

Международные и внешнеэкономические связи субъектов Российской Федерации — торгово-экономические, научно-технические, экологические, гуманитарные, культурные и иные связи с субъектами иностранных федеративных государств, их административно-территориальными образованиями.

Международные переговоры — инструмент сопряжения интересов отдельных стран с интересами других участников международного общения, с интересами всего международного сообщества, путем формирования нового мироворядка.

Министр иностранных дел Российской Федерации — высшее должностное лицо, возглавляющее внешнеполитическое ведомство, назначаемое президентом Российской Федерации по представлению председателя Правительства Российской Федерации.

Министерство иностранных дел Российской Федерации — федеральный орган исполнительной власти Российской Федерации, осуществляющий функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правового регулирования в сфере международных отношений России.

Министерство иностранных дел Российской империи — ведомство, возникшее на основе Манифеста «Об учреждении министерств», изданного императором Александром I в 1802 г.

Многосторонняя дипломатия — разновидность дипломатической деятельности, в которой одновременно участвуют несколько (три и более, вплоть до 200) государств.

Народный комиссариат по иностранным делам РСФСР/СССР — орган исполнительной власти, ответственный за проведение внешней политики и отношения с иностранными государствами в 1917—1946 гг.

Открытая дипломатия — подконтрольность дипломатической деятельности обществу, отказ от тайных договоров и сделок.

Переговоры — совместный поиск соглашения между двумя (или более) сторонами.

Политико-дипломатическая работа — системообразующая сфера дипломатической деятельности, абсорбирующая многограновые усилия, направленные на обеспечение фундаментальных интересов государства, продвижение и отстаивание их в международных отношениях и создание благоприятных внешних условий для его поступательного внутреннего развития.

Политический прогноз — предполагаемое состояние исследуемого объекта, явления, процесса в более или менее отдаленном будущем, достигнутое в результате взаимодействия политических, экономических, идеологических, социокультурных, экологических, демографических, природных и других идентифицированных исследователем факторов на основе их научного изучения и анализа.

Полномочный представитель (полпред) — высший официальный представитель РСФСР, а затем СССР в иностранном государстве. Наименование установлено декретом Совнаркома РСФСР от 4 апреля 1918 г. и просуществовало до Указа Президиума Верховного Совета СССР от 9 мая 1941 г. Чтобы полпред мог занять подобающее ему место среди дипломатических представительств других государств в стране пребывания, в его верительных грамотах указывалось, к какому дипломатическому рангу он относится — посла, посланника или временного поверенного в делах.

Посольский приказ — первое на Руси внешнеполитическое ведомство, возникшее в середине XVI в.

Посольство Российской Федерации — государственный орган внешних сношений, осуществляющий представительство России в государстве пребывания.

Посредничество — участие государства или группы государств и международных агентов в урегулировании конфликта или спора между противоборствующими сторонами.

Постоянное представительство Российской Федерации — государственный орган внешних сношений, осуществляющий на постоянной основе представительство государства в международной организации.

Представительство МИД Российской Федерации на территории Российской Федерации — территориальный орган Министерства иностранных дел в субъектах, содействующий развитию международных и внешнеэкономических связей субъектов Федерации.

Публичная дипломатия — использование правительством и его структурами, а также неправительственными организациями пропагандистских и организационных средств и методов для обеспечения за рубежом общественной поддержки своим концепциям и действиям в сфере внутренней и внешней политики и международных отношений.

Система Министерства иностранных дел Российской Федерации — совокупность подразделений центрального аппарата, загранучреждений, соответствующих территориальных органов, учебных заведений, общественных и подведомственных организаций

Совет глав субъектов Российской Федерации при МИД Российской Федерации — совещательный орган, содействующий повышению эффективности участия регионов в обеспечении внешних интересов Российской Федерации.

Сопровождение национального бизнеса — деятельность государственных структур управления по поддержке операций национального бизнеса за рубежом.

Специальная миссия Российской Федерации — государственные лица или делегации, имеющие представительный и временный характер, посылаемые РФ в другое государство с согласия последнего или в международную организацию, на конференцию, форум для рассмотрения определенных вопросов или для выполнения в этих государствах, организации, конференции, форуме определенных задач.

Субъекты Российской Федерации — республики, края, области, города федерального значения, автономные области, автономные округа, составляющие Российскую Федерацию.

Церемониал — совокупность правил, которые должны соблюдаться при проведении мероприятий представительского характера (торжественных актов), а также определение их внешней формы.

Чрезвычайный Полномочный Посол Российской Федерации — высший официальный представитель России, аккредитованный в государстве пребывания.

Экономическая дипломатия — совместная деятельность Министерства иностранных дел, его загранучреждений, других государственных структур, политических и деловых кругов по реализации внешнеэкономических интересов страны.

Этика — учение о морали, система норм нравственного поведения человека.

Этикет — совокупность правил поведения, касающихся внешнего отношения к людям (обхождение с окружающими, формы обращений и приветствий, поведенческий комплекс, манеры, одежда и т.п.).

Список литературы

- Астахов Е. М.* Дипломатическое сопровождение национального бизнеса. М.: МГИМО-Университет, 2010.
- Бобылёв Г. В.* Консульское право. М.: Юрлитинформ, 2010.
- Богатуров А. Д., Косолапов Н. А., Хрусталев М. А.* Очерки теории и политического анализа международных отношений. Научно-образовательный форум по международным отношениям. М., 2002.
- Борунков А. Ф.* Дипломатический протокол в России и дипломатический этикет. М.: Международные отношения, 2005.
- Борунков А. Ф.* Дипломатический протокол в России. М.: Международные отношения, 2007.
- Венская конвенция о дипломатических сношениях от 18 апреля 1961 г. Ратифицирована Президиумом Верховного Совета СССР 11 февраля 1964 г. // Сборник материалов по консульским вопросам. Документы и нормативные акты. М., 1997. Т. 1. С. 194–212.
- Венская конвенция о консульских сношениях от 24 апреля 1963 г. Указ Президиума Верховного Совета СССР о присоединении к Конвенции принят 16 февраля 1989 г. // Сборник материалов по консульским вопросам. Документы и нормативные акты. М., 1997. Т. 1. С. 213–251.
- Вуд Д., Сере Ж.* Дипломатический церемониал и протокол. М.: Международные отношения, 2003.
- Громыко А. А.* Памятное. М.: Изд-во политической литературы, 1988. Т. 1, 2.
- Дипломатическая служба: Учеб. пособие / Под ред. А. В. Торкунова. М.: РОССПЭН, 2002.
- Дипломатический словарь. М., 1984–1986. Т. 1, 2, 3.
- Долгов В. И., Лебедева О. В.* Консульская служба Российской Федерации на современном этапе. М.: МГИМО(У), 2011.
- Дубинин Ю. В.* Мастерство переговоров. М.: Международные отношения, 2012.
- Жизнин С. З.* Энергетическая дипломатия России: экономика, политика, практика. М.: Ист Брук, 2005.
- Загорский А., Лебедева М.* Теория и методология анализа международных переговоров. М., 1989.
- Зонова Т. В.* Дипломатия. Модели, формы, методы. М.: Аспект Пресс, 2014.
- Елисеев И. И., Жаров Ю. Ф.* Консульская служба Российской Федерации: Учеб. пособие. М.: МГИМО-Университет, 2001.
- Иванов И. Д.* Хозяйственные интересы России и ее экономическая дипломатия. М.: РОССПЭН, 2001.
- Иванов И. С.* Новая российская дипломатия. Десять лет внешней политики страны. М.: ОЛМА-ПРЕСС, 2001.
- Исраэлян В. Л.* Технология двусторонних и многосторонних дипломатических переговоров. М., 1988.
- История дипломатии / Под. ред. В. П. Потемкина. М.; Л., 1945. Т. 1, 2, 3.
- Камбон Ж.* Дипломат. М.: Научная книга, 2006.

Каррон де ла Карьер Г. Экономическая дипломатия. Дипломат и рынок. М.: РОССПЭН, 2003.

Кокошин А. А. О стратегическом планировании в политике. М.: Комкнига, 2007.

Конституция Российской Федерации. URL: <http://www.constitution.ru>.

Концепция внешней политики Российской Федерации. Утверждена Президентом РФ 12 февраля 2013 г. URL: <http://www.mid.ru>.

Кузьмин Э. Л. Дипломатическое и деловое общение: правила игры. М.: Норма, 2005.

Лавров С. В. Между прошлым и будущим. Российская дипломатия в меняющемся мире. М., 2011.

Лавров С. В. О предмете и методе современной дипломатии // Международная жизнь. 2009. № 10.

Лавров С. В. Российская дипломатия и вызовы XXI в. // Международная жизнь. 2012. № 11.

Леонов Н. С. Информационно-аналитическая работа в загранучреждениях. М.: МГИМО, 1996.

Лихачев А. Е. Экономическая дипломатия России. Новые вызовы и возможности в условиях глобализации. М.: Экономика, 2006.

Лядов П. Ф. История российского протокола. М.: Международные отношения, 2004.

Международные организации системы ООН. М.: Международные отношения, 1990.

Министр иностранных дел РФ С. В. Лавров о концепции внешней политики России // Независимая газета. 2013. 4 марта.

Митрошенков О. А. Эффективные переговоры. М.: Весь мир, 2003.

Молочков Ф. Ф. Дипломатический протокол и дипломатическая практика. М.: Международные отношения, 1979.

Очерки истории Министерства иностранных дел России. М.: ОЛМА-ПРЕСС, 2002. Т. 2, 3.

Панарин И. Н. Информационная война и геополитика. М.: Поколение, 2006.

Плотникова О. В. Консульские отношения и консульское право. М., 1999.

Положение о консульском учреждении Российской Федерации. Утверждено Указом Президента РФ 5 ноября 1998 г., № 1330 // Собрание законодательства РФ. 1998. № 45. Ст. 5509.

Положение о Министерстве иностранных дел Российской Федерации. Утверждено Указом Президента РФ 11 июля 2004 г. № 865, в редакции Указов Президента РФ от 19 октября 2005 г. № 1218. и 26 января 2007 г. № 70. www.mid.ru.

Положение о Посольстве Российской Федерации. Утверждено Указом Президента РФ 7 сентября 1999 г. № 1180. www.mid.ru.

Положение о Постоянном представительстве Российской Федерации при международной организации. Указ Президента РФ от 29 октября 1999 г. № 1316.

Положения о Посольстве Российской Федерации. Указ Президента РФ от 28 октября 1996 г., № 1497 «Об утверждении Положения о Посольстве Российской Федерации». www.mid.ru.

Попов В. И. Современная дипломатия. Теория и практика. М.: Международные отношения, 2003.

Похлебкин В. В. Внешняя политика Руси, России и СССР. М.: Международные отношения, 1992.

Примаков Е. М., Хрусталев М. А. Ситуационные анализы. Методика проведения. Очерки текущей политики. М.: МГИМО-Университет, 2006. Вып. 1.

Протокол Российской Федерации. М.: Вагриус, 2000.

Российские посольства за рубежом. Очерки истории дипломатических отношений / Под ред. И. А. Мелихова, Е. М. Богучарского. М., 2010.

Сатоу Э. Руководство по дипломатической практике. М.: ОГИЗ, 1947.

Сборник материалов по консульским вопросам. Документы и нормативные акты. Том I и II. М., 1997 и 1999.

Сборник руководящих документов Министерства иностранных дел Российской Федерации. М., 2006.

Современные международные отношения / Под ред. А. В. Торкунова, А. В. Мальгина. М.: Аспект Пресс, 2012.

Указ Президента РФ от 12 марта 1996 г. № 375 «О координирующей роли Министерства иностранных дел Российской Федерации в проведении единой внешнеполитической линии Российской Федерации» (скорректирован Указом Президента РФ от 8 ноября 2011 г. № 1478). www.mid.ru.

Указ Президента РФ от 31 мая 2001 г. № 613 «Об утверждении Положения о Министерстве иностранных дел Российской Федерации».

Указ Президента РФ от 8 ноября 2011 г. № 1478 «О внесении изменений в Положение о Посольстве, МИД РФ и Чрезвычайном и Полномочном Посольстве». www.mid.ru.

Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации». URL: <http://www.fms.gov.ru/vacancy/legal/details/38279/>.

Федеральный закон «О системе государственной службы Российской Федерации». URL: <http://www.fms.gov.ru/vacancy/legal/details/38281/>.

Федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 205-ФЗ «Об особенностях прохождения федеральной государственной гражданской службы в системе Министерства иностранных дел Российской Федерации» // Сборник нормативных правовых актов. Дипломатическая служба. М.: МГИМО (У), 2013.

Федеральный закон от 4 января 1999 г. № 4-ФЗ «О координации международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации». URL: <http://www.akdi.ru/gd/proekt/076322GD.SHTM>.

Федеральный закон от 5 июля 2010 г. № 154-ФЗ «Консультский Устав Российской Федерации» // Сайт МИД России // Консультский информационный портал.

Шевченко В. Н. Повседневная жизнь Кремля при президентах. М.: Молодая гвардия, 2004.

Шмидт С. О. Российское государство в середине XVI столетия. М., 1984. С. 96–97.

Щетинин В. Д. Экономическая дипломатия. М.: Международные отношения, 2001.

Hamilton K., Langhorne R. The Practice of Diplomacy: its evolution, theory and administration. Routledge, 1995. P. 14.

Сведения об авторах

Астахов Е. М.	Чрезвычайный и Полномочный Посол, кандидат исторических наук, профессор МГИМО(У)
Богучарский Е. М.	Чрезвычайный и Полномочный Посланник II класса, кандидат исторических наук, доцент МГИМО(У)
Долгов В. И.	Чрезвычайный и Полномочный Посол, профессор МГИМО(У)
Дубинин Ю. В.	Чрезвычайный и Полномочный Посол, кандидат исторических наук, профессор МГИМО(У), заслуженный работник дипломатической службы МГИМО(У) Российской Федерации
Зонова Т. В.	доктор политических наук, профессор, заслуженный деятель науки
Крылов С. А.	кандидат исторических наук, доцент МГИМО(У)
Лебедева О. В.	кандидат социологических наук, доцент МГИМО(У)
Лядов П. Ф.	Чрезвычайный и Полномочный Посол, профессор МГИМО(У)
Мелихов И. А.	Чрезвычайный и Полномочный Посол, доктор исторических наук, профессор МГИМО(У)
Морозов В. М.	кандидат исторических наук, проректор МГИМО(У)
Терехов В. П.	Чрезвычайный и Полномочный Посол, профессор МГИМО(У), заслуженный работник дипломатической службы Российской Федерации

Учебное издание

ДИПЛОМАТИЧЕСКАЯ СЛУЖБА

Формат 60×90¹/16. Усл. печ. л. 22,0.

Заказ №

ООО Издательство «Аспект Пресс».

111141, Москва, Зеленый проспект, д. 3/10, стр. 15.

E-mail: info@aspectpress.ru; www.aspectpress.ru.

Тел.: (495) 306-78-01, 306-83-71

Отпечатано в типографии ООО «Паблит»

127282, Москва, ул. Полярная, д. 31В, стр. 1

Тел. 8(495) 685-93-18