

М.Ф. Чудаков

Дипломатическое и консульское право



Для студентов
учреждений
высшего образования

Михаил Филиппович Чудаков

Дипломатическое и консульское право

Текст предоставлен правообладателем

http://www.litres.ru/pages/biblio_book/?art=48954867

Дипломатическое и консульское право: учебник / М.Ф. Чудаков:

Вышэйшая школа; Минск ; 2019

ISBN 978-985-06-3155-8

Аннотация

Раскрываются источники возникновения и развития дипломатического и консульского права, предлагаются для изучения основы дипломатической службы. Рассматриваются классы, ранги, титулы глав и членов дипломатических представительств; дипломатические миссии и дипломатический корпус, а также дипломатический протокол. Адресуется студентам юридических специальностей учреждений высшего образования, преподавателям, магистрантам, аспирантам, а также практическим работникам.

Содержание

Предисловие	5
Тема 1	8
1.1. Понятие и источники дипломатического и консульского права	9
1.2. История возникновения и развития дипломатического и консульского права	14
1.3. Внешняя политика, дипломатия и дипломатическая служба	25
Контрольные вопросы	28
Тема 2	29
2.1. Классификация органов внешних сношений	30
2.2. Конституционные полномочия Президента Республики Беларусь, Парламента Республики Беларусь и Правительства Республики Беларусь в сфере внешней политики	37
Контрольные вопросы	41
Тема 3	42
3.1. Дипломатия и дипломатическая служба	43
Конец ознакомительного фрагмента.	45

Михаил Чудаков

Дипломатическое и консульское право

Утверждено

Министерством образования Республики Беларусь в качестве учебника для студентов учреждений высшего образования по специальностям «Международное право», «Юриспруденция»

Рецензенты:

кафедра международного права учреждения образования Федерации профсоюзов Беларуси «Международный университет «МИТСО» (заведующий кафедрой кандидат юридических наук, доцент *Н.О. Мороз*);

доктор юридических наук, профессор *Г. А. Василевич*

Предисловие

Дипломатическое и консульское право является одной из старейших отраслей международного публичного права. Оно появилось как необходимый инструмент для установления контактов и примирения конфликтов во времена расцвета Ассирии, Вавилонии, Древнего Египта, успешно развивалось во времена Древней Греции, Древнего Рима. Его писанные нормы уже две тысячи лет тому назад существовали в Китае и Индии.

Фундаментальной функцией современного международного права является обеспечение мирного, демократического развития отношений и сотрудничества между государствами. Осуществлению этой функции служит и успешно способствует современное дипломатическое и консульское право, основанное на принципах суверенного равенства государств, невмешательства во внутренние дела и взаимного уважения.

Учебная дисциплина «Дипломатическое и консульское право» – важный предмет, изучаемый студентами учреждений высшего образования, будущими специалистами в сферах международных отношений, государственного управления, международной торговли, дипломатии. Особенно важным этот предмет является для будущих юристов.

Дипломатическое и консульское право – комплексная

дисциплина, которая включает не только нормы международного публичного права, но и нормы внутригосударственного права, регулирующие отдельные элементы правового статуса дипломатических представительств, принципы и порядок дипломатической службы, а также большое число правовых обычаев и традиций.

Настоящий учебник основан на таких важнейших источниках права, как Венская конвенция о дипломатических сношениях 1961 г., Венская конвенция о консульских сношениях 1963 г., других международно-правовых документах, а также на важнейших законодательных актах Республики Беларусь и Российской Федерации, которые развивают положения международного права. Нужно отметить, что в Республике Беларусь и России учебников подобного содержания пока нет. В связи с этим настоящая книга практически является первой учебной работой правового характера в данной сфере за последние годы.

Учебник состоит из 10 тем. В конце книги расположен словарь «Иностранные термины, употребляющиеся в дипломатическом и консульском праве». В приложении даются извлечения из Венской конвенции ООН о представительстве государств в их отношениях с международными организациями универсального характера 1975 г. и Конвенции о специальных миссиях 1969 г.

Автор надеется, что данный учебник будет полезен студентам и слушателям любых специальностей, изучающих

«Дипломатическое и консульское право».

Доктор юридических наук, профессор М.Ф. Чудаков

Тема 1

Дипломатическое и консульское право, его источники, возникновение и развитие. Внешняя политика, дипломатия и дипломатическая служба

- 1.1. Понятие и источники дипломатического и консульского права.
- 1.2. История возникновения и развития дипломатического и консульского права.
- 1.3. Внешняя политика, дипломатия и дипломатическая служба.

1.1. Понятие и источники дипломатического и консульского права

Основные понятия:

дипломатическое и консульское право; посольское право; право внешних сношений; предмет дипломатического и консульского права; источники дипломатического права.

Дипломатическое и консульское право – это совокупность принципов, норм и обычаев, определяющих статус и функции органов внешних сношений для поддержания деловых и дружественных отношений между государствами.

В истории развития дипломатического и консульского права встречаются другие названия данного права. Например, «посольское право», а сейчас наравне с термином «дипломатическое и консульское право» применяется термин «право внешних сношений».

Термин «**посольское право**» устарел, так как посольское право появилось достаточно давно и регулировало статус и функции только дипломатических представительств.

В настоящее время в дипломатическое право включают не только нормы дипломатического права, но и нормы консульского права, нормы специальных миссий, представительств

государств при международных организациях, нормы об иммунитетах и привилегиях дипломатов и консулов, нормы дипломатического протокола, этикета и нормы дипломатического языка.

Термин **«право внешних сношений»** сравнительно новый. Некоторые авторы полагают, что он более емкий и удачный по сравнению с термином «дипломатическое и консульское право». Ведущий теоретик дипломатического права И.П. Блищенко резко критиковал «новый» термин. Он писал, что сторонники термина «право внешних сношений» понимают его как отрасль общего международного права, а конкретные институты этого права понимают как подотрасли (дипломатическое право международных организаций и т.д.). Такую точку зрения И.П. Блищенко считал неверной в связи с тем, что в право внешних сношений не включаются внутригосударственные нормы, регулирующие реальный статус органов внешних сношений конкретного государства и механизм осуществления дипломатической деятельности, а право внешних сношений -это совокупность внутригосударственных норм и принципов, регулирующих внешние сношения (см. И.П. Блищенко. Дипломатическое право. М., 1990. С. 11-12) (далее – дипломатическое право).

Можно отчасти согласиться с мнением правоведа Е.Г. Моисеева, который примирительно сказал, что дипломатическое и консульское право в широком смысле – это право внешних сношений (см. Международное публичное право /

под ред. К.А. Бекашева. М., 1999. С. 215), но в основном остальные авторы его мнение критикуют.

Автор настоящего учебника полагает, что поскольку есть устойчивое, привычное название отрасли: «Дипломатическое и консульское право», которое употребляется в большинстве стран мира, значит и следует им пользоваться.

Предмет дипломатического и консульского права – это дипломатическая и консульская деятельность, т.е. работа официальных органов внешних сношений в сфере иностранных дел, правовое регулирование которых осуществляется как международными нормами, так и внутригосударственными, т.е. деятельность, которая охватывает и область международных отношений, и область внутригосударственных отношений.

Источники дипломатического и консульского права – это международно-правовые нормы, содержащиеся:

- в международных правовых актах (многосторонние и двусторонние договоры – политические, экономические, торговые, консульские и др.);
- постановлениях и регламентах международных конференций и организаций;
- внутригосударственных законах и иных актах;
- правовых обычаях.

Кроме этого, к числу источников относят судебную и дипломатическую практику и доктрину дипломатического права.

Внутригосударственные акты будут источниками дипломатического и консульского права в том случае, если они регулируют правовое положение своих дипломатических и консульских представительств за границей и отчасти иностранных дипломатических представительств на своей территории. Например, Положение о дипломатических представительствах и консульских учреждениях Республики Беларусь от 9 июля 1996 г. № 247, Положение о дипломатической службе Республики Беларусь от 15 мая 2008 г. № 276, Консульский устав Республики Беларусь 1996 г., Положение о торговом представительстве Республики Беларусь за границей 1995 г. и др. К доктрине относят идеи и выводы, содержащиеся в трудах ученых, -специалистов в данной сфере права.

Основным источником дипломатического права в настоящее время является Венская конвенция о дипломатических сношениях 1961 г. Эта международно-правовая конвенция обладает универсальной значимостью. Подобный характер имеют также Конвенция 1973 г., которая защищает лиц, пользующихся международной защитой, Венская конвенция ООН о представительстве государств в их отношениях с международными организациями универсального характера 1975 г. (прил. 1). Значимы также Конвенция о привилегиях и иммунитетах ООН 1946 г., Конвенция о привилегиях и иммунитетах специализированных учреждений ООН 1947 г., Конвенция о специальных миссиях 1969 г.

(прил. 2). Венская конвенция о предотвращении преступлений против дипломатов 1977 г.

Важнейшим источником консульского права является Венская конвенция о консульских сношениях 1963 г.

1.2. История возникновения и развития дипломатического и консульского права

Основные понятия:

сфера дипломатии; законы Ману; особые лица; вестники; старейшины; неприкосновенность послов; проксены; посольство в Древнем Риме; внешняя политика Древнего Рима; постоянные дипломатические представительства государств; возникновение правовых институтов; кодификация дипломатического права.

Сфера дипломатии – один из древнейших институтов в истории межгосударственных отношений. Дипломатия возникла вместе с появлением государств как мирная альтернатива войнам или как средство прекращения военных столкновений.

Некоторые авторы утверждают (см. дипломатическое право), что послы, а следовательно, и дипломатические обычаи были уже в догосударственную эпоху. Но большинство исследователей справедливо полагают, что дипломатия появилась как способ контактов между государствами Древнего мира: Ассирией, Вавилоном, Египтом, Израилем, Китаем, Индией, Грецией, Римом, Персией.

Первоначально дипломатия представляла собой институт переговоров. Послы были и переговорщиками, и лицами, передающими другой стороне послания своих властителей. В памятнике древнееврейской литературы – Ветхом Завете, в Индии – в **законах Ману**, в древнекитайских документах имеются свидетельства того, что послы выделялись из обычного круга лиц своим положением, им оказывали всевозможные знаки внимания. Личность посла была неприкосновенной.

В древнейших законах Ману говорилось о задачах послов. Дипломатическим искусством называлось умение предотвращать войну. Как это ни удивительно, но уже в те времена (I век до н.э.) там закреплялись информационные задачи посланников, описывались необходимые для дипломата качества. В законах подчеркивалось, что дипломат должен извещать своего правителя о намерениях и планах иностранных правителей, таким образом он предохранял свое государство от грозящих опасностей. В связи с этим (отмечалось в законах) дипломаты должны иметь следующие качества: проницательность, хорошее образование и способность располагать к себе окружающих. Дипломат обязан распознавать планы, намерения иностранных правителей не только по их словам и действиям, но даже по их жестам и выражению лица. (Законы Ману. Гл. Царь. Перевод Эльмановича. 1902.)

В Древней Греции появились **особые лица**, которые занимались внешними сношениями с международными субъ-

ектами и разрешением конфликтов между общинами и полисами. В гомеровской Греции они именовались **«вестники»** (ангелос, керюкос).

В классической Греции старейшины (пресбейс) вели переговоры и заключали договоры. Они выбирались из лиц старшего возраста (не моложе 50 лет). Послы под покровительством бога Гермеса были **неприкосновенны**. В это время все члены греческого посольства были равны по статусу, затем появился обычай выбирать главного посла – *«архистарейшину»*.

Когда послов отправляли в путь, им давали рекомендательные письма отдельным гражданам чужого полиса, которые по личной инициативе или по поручению своего полиса оказывали помощь и гостеприимство послам или гражданам другого полиса. Этих людей называли **«проксены»**¹. За свою деятельность проксены имели ряд привилегий.

Старейшине делегации вручался документ, в котором излагались цели и задачи посольства. Все рекомендации размещались на сложенном вдвое листе папируса (по древнегречески «диплома»²). От слова «диплома» появился термин «дипломат». В границах инструкций послы могли проявлять собственную инициативу, но выходить за эти границы было нельзя.

¹ Проксёна (от лат. pro – являющийся сторонником и греч. xenos -чужой посторонний).

² Диплома (от греч. diploma) – сложенный вдвое документ.

Послы, прибывшие в другой город, самостоятельно или вместе с встретившими их за чертой города проксенами, направлялись к чиновнику, который ведал иностранными делами. Они предъявляли чиновнику свои грамоты и получали советы (указы), прежде всего о том, как следует себя вести. В назначенный день послы выступали в Народном собрании с заявлениями о целях своего визита. После этого, как и полагается, в парламенте открывались дебаты по данному вопросу, либо вопрос передавался на рассмотрение специальной комиссии. Главными задачами послов в Древней Греции было заключение союзов и подписание договоров. Договор почитался священным и магическим актом. Его нарушение, по глубокому убеждению людей древности, влекло божественную кару.

В Древнем Риме посольство также считалось священным. Личность посла даже из враждебного государства была неприкосновенной *Sancti habentur legat*³. Имелся специальный термин, закреплявший святость посольства и договоров, *jus et sacra legationis**. В самый древний период в Риме переговорами занимались жрецы. Во время республики **внешняя политика** страны, отправление своих послов в другие страны и прием чужих посольств принадлежали Сенату. Послами становились обычные люди (чиновники),

³ Звездочкой отмечены термины из словаря «Иностранные термины, употребляющиеся в дипломатическом и консульском праве», представленном в конце книги с размещением терминов в алфавитном порядке.

которые назначались специальными постановлениями Сената. Было несколько видов послов: глава посольства назывался *princeps legationis**, послы – *legati caduceatores**; ораторы – *oratores**; вестники – *nuntii** (в настоящее время государство Ватикан именуется нунциями своих послов).

Посольские функции были очень важными и почетными. Предполагалось, что римляне, которые выполняют посольские обязанности, обладают (должны обладать) высокими человеческими качествами и достоинствами. Римские посольства состояли из делегаций, численностью от трех до десяти человек. Роль главы обычно поручалась сенатору высокого ранга. Посольства имели временный характер, они осуществляли определенную миссию.

Римские послы использовали в своей деятельности государственную символику. Различные эмблемы служили доказательством того, что данный человек является послом и представляет свое государство. В качестве верительных грамот применялись золотые перстни. Перстень с гербом удостоверял должность и давал право на льготы и привилегии. О результатах своей поездки римские послы отчитывались перед своим Сенатом.

Сенатом же были разработаны церемониалы встречи зарубежных послов. Представителей дружественных стран встречали с большим пиететом. Их располагали в самом Риме и окружали заботой.

Посольства недружественных государств входить в Рим

не имели права. Им отводилось место за городской чертой, на Марсовом поле, в особой загородной вилле. Если таким посольствам бы отказано в приеме, им следовало покинуть римскую территорию.

Принцип неприкосновенности послов сыграл свою положительную роль и в жизни последующих поколений Древнего Рима. Данный принцип (принцип неприкосновенности послов) был принят и так называемыми варварскими государствами, которые выросли на руинах «вечного города». Там появилось что-то вроде права убежища для несправедливо обиженных и изгоев. Следует отметить и такой интересный факт, что во время поездок к посольским делегациям часто присоединялись купцы и путешественники, которые рассчитывали на защиту законов дипломатии.

В феодальные времена появились постоянные посольства и специальные посольские кварталы. Эти кварталы имели особый статус, они охранялись.

Определенное влияние на развитие дипломатического права в это время оказала деятельность Ватикана. Церковные соборы, проводившиеся для обсуждения разных вопросов католической церкви, в значительной степени стали предтечей и прообразом будущих дипломатических конгрессов. Латинский язык, язык католической церкви, стал применяться не только в науке и образовании, но и в дипломатии.

Считается, что первые постоянные посольства в Новое

время появились на территории Италии, где существовало несколько государств и между ними были тесные экономические связи. В XV в. срок пребывания послов в чужом государстве обычно составлял два года. Главной обязанностью послов, как и в глубокой древности, было регулярное извещение своих правительств и государей о положении дел в стране пребывания. Письма обычно шифровались.

Условные знаки для секретной переписки появились практически вместе с посольствами.

К концу XV – началу XVI в. в Европе развиваются такие сильные государства, как Англия, Испания, Франция, Португалия, Австрия. Заявляют о себе Швеция и Дания, Польша и Великое Княжество Литовское. Со второй половины XVI в. на политическую сцену Европы выходит Московское государство.

В 1513 г. Римский Папа Лев X назначил постоянных представителей в Германию, Францию и Англию. С этого момента появился институт ватиканских нунциев. В XVI в. возникают **постоянные дипломатические представительства государств**. Считается, что первый институт постоянных посольств в Западной Европе появился в 1648 г. в результате заключения Вестфальского мира. Вестфальский мирный договор, подписанный после окончания Тридцатилетней войны, оформил посольства как институт и закрепил первые принципы постоянных сношений между государствами. Возникает определенная дипломатическая иерар-

хия, ее основой является вес и значение государства, которое направляет посла. Для повышения статуса посла ему иногда давался высокий титул. Так создавались особые посольские традиции и ритуалы.

Дипломатическое и консульское право *в России и Великом Княжестве Литовском* возникло во второй половине XVII в. В некоторых странах, например в Японии, первое посольство появилось лишь в середине XIX в. и, как писали современники, это произошло под давлением пушек американской эскадры.

Возникновение правовых институтов вызвало появление правовой теории. Среди первых работ, посвященных дипломатии, можно назвать монографию француза Бернарда дю Росье (написанную как и все научные труды того времени на латыни) «*Ambaxiator bre vilogus*» (1436), где освещались организационные аспекты дипломатической службы. Затем появилась книга испанца Гонзало Гарсия де Виллади «*Tractatus de legato*» (1485), в которой был сделан акцент на правовые аспекты дипломатии. Немецкий автор Конрад Браун (Брунус) издал в 1548 г. обширный труд на темы дипломатии «*De legationibus*» (О посольствах). В 1582 г. появилось сочинение голландца Вальтазара Айяла «*De jure belli et officiis bellicis*» (О праве войны и военных учреждениях), в котором он развил учение о посольской неприкосновенности во время войны. В 1595 г. в Кракове Кшиштоф Важевицкий опубликовал книгу «*De legato et legatione*» (О по-

сле и посольствах). Несколько книг дипломатической теории было издано в Италии в стране «врожденных дипломатов». В 1566 г. вышло в свет пособие для дипломатов «*De legato*» (О послах) Оттавиано Маджиеро. Итальянец Альберто Джентиле (Джентилис), проживавший в Англии, предложил читателям в 1585 г. работу «*De legationibus*» (О посольствах) (ее название аналогично названию книги Конрада Брауна), посвященную правовым аспектам дипломатии. Среди работ XVII в. нужно упомянуть книгу француза де Вилье «*De la charge et dignite de L'Amassadeur*», труд испанца Хуана Антонио де Вера и Зунига «*El Enbaxador*», где авторы пишут о личных качествах дипломата.

Важнейшим шагом на пути разработки науки международного права была книга голландца Гуго Гроция «*De jure belli ac pacis libri tres*» (Три книги о праве войны и мира), изданная в 1625 г. Он описал обычаи, которые сложились к началу XVII в. в области посольского права.

Затем стали появляться книги, которые содержали не столько научные воззрения, сколько практические советы для дипломатов. Среди авторов, написавших труды о дипломатии и дипломатах в XVII в., можно выделить голландца Корнелиуса ван Бинкершека, француза Габриеля де Малби, немца Иоганна Якоба Мозера, швейцарца Эммера де Вателля, немецких авторов братьев де Мартенс.

Помимо обычных посольств в XIX в. существовали и чрезвычайные посольства, возникавшие в связи с особыми

случаями. Чрезвычайные послы требовали для себя особого статуса и первенства среди других. В связи с этим обстоятельством некоторые государства, а особенно крупные и влиятельные, стали возводить своих обычных послов в ранг чрезвычайных. Это вошло в обычай и постепенно практически все послы превратились в «Чрезвычайных и Полномочных». На Венском конгрессе 19 марта 1815 г. представители большинства европейских государств приняли Регламент, который установил дипломатические ранги. Были установлены класс послов (к ним приравнивались ватиканские нунции и легаты), посланники (интернунции Ватикана), министры-резиденты и поверенные в делах. Положения Регламента 1815 г. включали в себя очень небольшую часть дипломатического права. Основная часть дипломатических правил регулировалась правовыми обычаями. 21 ноября 1818 г. Регламент был дополнен Аахенским протоколом. Этот документ и его основные положения просуществовали вплоть до принятия Венской конвенции о дипломатических сношениях 1961 г.

Дипломатическое и консульское право сложилось в начале XX в. До этого времени оно развивалось как посольское право, т.е. в основном включало нормы, определяющие статус посла. Затем стало превращаться в дипломатическое право, которое регулирует все стороны официальных межгосударственных отношений. Одновременно происходило постепенное слияние дипломатической и консульской службы

(консул подчиняется послу).

Кодификация дипломатического права началась достаточно поздно. К числу первых комплексных актов XX в., охватывающих все области дипломатического права, относят Гаванскую конвенцию о дипломатических представителях от 20 февраля 1928 г. Хотя это была конвенция регионального значения (для государств американского континента), она считается первым важным актом в данной сфере.

Основным международным правовым актом в сфере дипломатического права является упомянутая Венская конвенция о дипломатических сношениях 1961 г.

1.3. Внешняя политика, дипломатия и дипломатическая служба

Основные понятия:

внешняя политика; дипломатия; содержание целей внешней политики и дипломатии; дипломатическая служба; признаки дипломатии

Внешняя политика – это сфера деятельности государства, осуществляемая его высшими органами и должностными лицами, основной сущностью которой является защита институтов своего государства, достижение национальных целей и решение задач в сфере международных отношений. Внешней политикой также называют общий курс, основное направление деятельности государства в международных отношениях. Понятие «внешняя политика» шире, чем дипломатия. Внешняя политика существует в мирное время, во время войны и во время других конфликтов.

Внешняя политика осуществляется не только путем официальных контактов, сношений, но и путем иных связей (экономических, культурных, спортивных, между религиозными конфессиями, в сфере бизнеса и т.д.).

Дипломатия – это совокупность невоенных практических мероприятий, приемов и методов, а также умение (искусство) использовать эти методы для достижения целей

внешней политики, установления и развития отношений между государствами, а в особенности проведения переговоров и подписания международных актов; официальная деятельность глав государств и правительств, министров иностранных дел и других дипломатов по осуществлению внешней политики своего государства.

Содержание целей внешней политики и дипломатии зависит от экономических и политических целей государства. Основным проводником таких связей является дипломатический аппарат – внутригосударственные и заграничные органы внешних сношений.

Эти органы осуществляют **дипломатическую службу**, которая является одним из видов службы в государственном аппарате. Она основана на нормах конституции и специальных законах. Функцией этой службы является осуществление внешней политики своего государства.

Понятие *дипломатии* в науке часто обсуждается; существует множество разных подходов к его определению. Дипломатия отождествляется с установлением дружеских контактов, международных связей; с наукой, искусством переговоров; ее относят к деятельности, которая требует таланта, большой культуры и т.д. (см. дипломатическое право).

Можно выделить следующие наиболее часто встречающиеся **признаки дипломатии**:

- указание на международные отношения или внешние сношения между государствами;

- упоминание переговоров, как способа поддержания внешних сношений;
- указание на то, что дипломатией занимаются главы государств и дипломаты.

В современном мире главным определяющим фактором развития стран является экономика, но именно дипломатия выступает в качестве одного из основных средств достижения интересов государства в области экономики.

Контрольные вопросы

1. Какое определение дипломатического и консульского права вы знаете?
2. Каковы особенности появления дипломатии в Древней Греции?
3. Кто такие проксены?
4. Каковы особенности развития дипломатии в Древнем Риме?
5. Что такое внешняя политика государства?
6. Каковы признаки дипломатии?

Тема 2

Внутригосударственные и зарубежные органы внешних сношений

2.1. Классификация органов внешних сношений.

2.2. Конституционные полномочия Президента Республики Беларусь, Парламента Республики Беларусь и Правительства Республики Беларусь в сфере внешней политики.

2.1. Классификация органов внешних сношений

Основные понятия:

внутригосударственные органы внешних сношений; зарубежные органы внешних сношений; постоянные дипломатические и консульские органы; временные дипломатические органы.

Государственные органы внешних сношений по месту их нахождения делятся на две группы:

- внутригосударственные;
- зарубежные.

Первая группа (**внутригосударственные органы внешних сношений**) по характеру, функциям и правовому регулированию подразделяется еще на три подгруппы:

1) органы, определяющие и устанавливающие основные направления в сфере внешней политики государства, - глава государства, правительство и парламент, также их называют органами общего политического руководства. Органы первой подгруппы обладают полномочиями в сфере внешней политики и международных дел на основе законов и прежде всего конституции. Данные органы наделены самой широкой универсальной компетенцией, часть которой составляют международные дела. Эта часть входит в их уставные пол-

номочия, например главы государств (президент, монарх) обычно обладают полномочиями в нескольких важнейших сферах государственной жизни -полномочия в сфере экономики, обороны, законодательства и, конечно, полномочиями в сфере внешней политики. В связи с этим американцы называют своего президента «главный дипломат», так как прежде всего президент с поддержкой Конгресса осуществляет внешнюю политику. Именно он, а не министр иностранных дел является главным должностным лицом в этой сфере. Также универсальной компетенцией обладает парламент, который наряду с главой государства занимается внешней политикой;

2) органы, призванные реализовывать и выражать правовыми средствами политическую волю главы правительства, министра иностранных дел. Деятельность органов второй подгруппы также универсальна, но менее самостоятельна. Например, министр иностранных дел при всей важности полномочий не может принимать тех решений, которые принимает президент;

3) иные органы, реализующие отдельные направления внешней политики государства, – отраслевые министерства и ведомства, которые обладают специальной компетенцией в конкретных сферах (экономика, культура, образование и т.д.) и параллельно занимающиеся иностранными делами «не в первую очередь». Основные задачи органов третьей подгруппы вытекают из названия министерств: министер-

ство сельского хозяйства, министерство образования и т.д., иностранными делами они занимаются «не в первую очередь». В их составе существуют внутренние подразделения (международные отделы и т.д.), которые осуществляют контакты с учреждениями внешних сношений своего государства и, если это необходимо, с зарубежными органами.

Министерство иностранных дел – это тоже отраслевой орган, но в группе государственных органов, занимающихся международными делами. Министерство иностранных дел стоит выше всех других министерств и ведомств, так как иностранные дела – его главная функция.

Взаимоотношения специализированных государственных органов внешних сношений с аналогичными или подобными органами других государств обычно регламентируются специальными международными соглашениями, конвенциями или установившимися в международном общении обычаями и традициями.

Вторая группа (**зарубежные органы внешних сношений**) делится на постоянные дипломатические и консульские органы и временные дипломатические органы.

К постоянным дипломатическим органам относятся:

- посольства;
- миссии, возглавляемые посланниками;
- миссии, возглавляемые поверенными в делах.

К постоянным консульским органам относятся:

- генеральные консульства;

- консульства;
- вице-консульства;
- консульские агентства;
- представительства при международных организациях.

Зарубежные органы внешних сношений могут быть не только постоянными, но и **временными**. К ним причисляют:

- специальные миссии;
- делегации на международных конференциях и иных форумах.

К зарубежным органам внешних сношений относятся и *недипломатические зарубежные органы* (постоянные, временные). Это органы, которые юридически не могут быть отнесены к дипломатическим или к консульским органам, например представительство за рубежом Минского тракторного завода, отделение Белорусского телеграфного агентства и т.д. К *временным недипломатическим зарубежным органам* относят специальные делегации или миссии, выполняющие научно-технические, образовательные задачи и т.д.

К внутригосударственным конституционным органам и должностным лицам в области внешних сношений относятся:

- глава государства – единоличный (президент, монарх) или коллегиальный;
- высшие законодательные органы власти, обычно избираемые населением страны – парламенты;

- правительство и в первую очередь глава правительства;
- министр иностранных дел и министерство иностранных дел.

Важнейшим органом внешних сношений государства является глава государства – единоличный или коллегиальный. Главой государства с республиканской формой правления является президент (в государствах с монархической формой правления – монарх).

Среди государственных органов, уполномоченных реализовывать политику государства в международной сфере, глава государства занимает особое место. Отметим, что это повсеместно утвердившаяся многовековая традиция. В связи с общепринятой международной практикой глава государства всегда является представителем своей страны в международных отношениях и для этого ему не нужны специальные письменные полномочия. Компетенция главы государства в сфере международных отношений основана на нормах обычного международного права и конституции, согласно которым заявления главы государства по международным делам выражают волю государства и влекут правовые последствия в международных отношениях.

В государствах с парламентской формой правления высшим государственным органом в области внешней политики и внешних сношений является парламент и правительство. Осуществление определенных функций в области внешних сношений законодательными органами власти вос-

ходит еще к древним рабовладельческим государствам. Например, решение вопроса о войне и мире, ведение переговоров с иностранными государствами и окончательное суждение по вопросам этих переговоров, назначение дипломатических миссий и послов в иностранные государства и т.п. в Древнем Риме входило в функции римского Сената.

Даже в период Средневековья в тех государствах, в которых существовала республиканская форма правления (Венеция, Флоренция, Швейцария), основные вопросы внешних сношений входили в функции представительных законодательных органов власти.

В настоящее время конституции определяют содержание и границы полномочий парламентов в сфере международной деятельности. Объем компетенции парламентов в данной области зависит от формы правления, развития демократических институтов, традиций и т.д. В большинстве случаев парламент определяет основные направления внешней политики государства, заслушивает отчеты глав государств и глав ведомств, руководящих внешнеполитическими и внешнеэкономическими делами. Парламенты ратифицируют международные договоры и соглашения. Они также осуществляют так называемые межпарламентские международные связи.

В странах с парламентской формой правления (Великобритания, ФРГ), где главную роль в заграничной политике играет премьер-министр (канцлер), глава государства в меж-

дународной сфере выполняет представительские функции, однако его роль применительно к международным делам достаточно значительна. Главы государств независимо от формы правления аккредитуют послов – своих и чужих, подписывают и принимают верительные и отзывные грамоты, обращаются к главам других государств с посланиями, подписывают договоры и т.д.

Отметим, что представительство государства в международных отношениях и руководство международными отношениями, внешней политикой данного государства не могут осуществляться парламентскими органами в силу сессионного характера их деятельности. Осуществляя важнейшие представительские функции государства в международных отношениях, глава государства постоянно имеет непосредственные сношения с другими государствами, поддерживает контакты с главами других государств по вопросам внешней политики. Важнейшие договоры, внешнеполитические акты и заявления подписываются главой государства.

Глава правительства также представляет государство и его правительство во внешних сношениях в рамках своих полномочий и ведет повседневную политическую, экономическую и другую деятельность в этой области. Он может без каких-либо особых полномочий принимать участие в заседаниях Генеральной Ассамблеи ООН и других международных организаций на основании своих полномочий как главы правительства.

2.2. Конституционные полномочия Президента Республики Беларусь, Парламента Республики Беларусь и Правительства Республики Беларусь в сфере внешней политики

Основные понятия:

Президент Республики Беларусь; полномочия Президента Республики Беларусь в сфере внешней политики и международных дел; полномочия парламента; Палата представителей Национального собрания Республики Беларусь; полномочия Правительства страны.

В соответствии с Конституцией Республики Беларусь (разд. IV гл. 3 ст. 79) **Президент Республики Беларусь** является Главой государства, гарантом Конституции Республики Беларусь, прав и свобод человека и гражданина. Президент олицетворяет единство народа, гарантирует реализацию внутренней и внешней политики государства, представляет нашу страну в отношениях с другими государствами и международными организациями. Президент принимает меры по охране суверенитета государства, его национальной безопасности, обеспечивает политическую и экономиче-

скую стабильность, преемственность и взаимодействие органов государственной власти. Статья 84 Конституции среди **иных полномочий Президента Республики Беларусь** закрепляет полномочия в сфере внешней политики и международных дел. В их числе право Президента решать вопросы о приеме в гражданство Республики Беларусь, о его прекращении и предоставлении убежища (и. 17), право вести переговоры и подписывать международные договоры, назначать и отзывать дипломатических представителей Республики Беларусь в иностранных государствах и при международных организациях (и. 20), право принимать верительные и отзывные грамоты аккредитованных при нем дипломатических представителей (и. 21).

Парламент – Национальное собрание Республики Беларусь является представительным и законодательным органом Республики Беларусь. Национальное собрание Республики Беларусь согласно Конституции состоит из двух палат: Палаты представителей и Совета Республики.

Палата представителей Национального собрания Республики Беларусь в соответствии с п. 2 ст. 97 Конституции Республики Беларусь рассматривает проекты законов об утверждении основных направлений внутренней и внешней политики, ратификации и денонсации международных договоров. После принятия Палатой представителей данных законопроектов они поступают для одобрения в Совет Республики, а затем в десятидневный срок на подпись Прези-

денту (ст. 100 Конституции Республики Беларусь). Как видно, процедура принятия законов в области внешней политики соответствует принципам разделения властей, а также сдержек и противовесов, участвуют в ней представители разных ветвей государственной власти в соответствии с принципами демократии и ст. 6 Конституции Республики Беларусь.

Каждая из палат содействует развитию международных связей с соответствующими парламентскими органами, межпарламентскими организациями и группами других стран.

В международно-правовых отношениях участвует и судебная власть.

В Конституции Республики Беларусь в соответствии с абз. 2 ч. 4 ст. 116 Конституционный Суд дает заключения о соответствии законов, декретов, указов Президента, международных договорных и иных обязательств Республики Беларусь, Конституции и международно-правовым актам, ратифицированным Республикой Беларусь.

Правительство страны руководит системой подчиненных ему органов государственного управления и других органов исполнительной власти (ст. 107). В нашем случае необходимо отметить, что Правительство руководит Министерством иностранных дел, а также (согласно Конституции) разрабатывает основные направления внутренней и внешней политики и принимает меры по их реализации.

Республика Беларусь (ст. 8) признает приоритет общепризнанных принципов международного права и обеспечивает соответствие им законодательства. Там же говорится, что Республика Беларусь в соответствии с нормами международного права может на добровольной основе входить в межгосударственные образования и выходить из них. Не допускается заключение международных договоров, которые противоречат Конституции.

Фундаментальное положение, которое определяет основной вектор наших международно-правовых отношений с другими странами, записано в ст. 18 Конституции: Республика Беларусь в своей внешней политике исходит из принципов равенства государств, неприменения силы или угрозы силой, нерушимости границ, мирного урегулирования споров, невмешательства во внутренние дела и других общепризнанных принципов и норм международного права.

Контрольные вопросы

1. На какие подгруппы делятся внутригосударственные органы внешних сношений?
2. Что относится к постоянным дипломатическим органам?
3. Что относится к временным дипломатическим органам?
4. Что относится к конституционным органам внешних сношений?
5. Каковы конституционные полномочия Президента Республики Беларусь в области внешних сношений?
6. Каковы конституционные полномочия Парламента Республики Беларусь в области внешних сношений?
7. Каковы конституционные полномочия Правительства Республики Беларусь в области внешних сношений?

Тема 3

Основы дипломатической службы

3.1. Дипломатия и дипломатическая служба.

3.2. Поступление на дипломатическую службу.

3.3. Обязанности дипломатических работников.

3.4. Дипломатические ранги.

3.5. Поощрения и ответственность дипломатических работников.

3.6. Материальное и социальное обеспечение дипломатических работников.

3.7. Должности, соответствующие дипломатическим рангам.

3.1. Дипломатия и дипломатическая служба

Основные понятия:

дипломатическая служба; дипломатия; дипломатическая служба Республики Беларусь.

Основным проводником и исполнителем внешнеполитического курса любого государства является дипломатический аппарат в виде внутригосударственных и зарубежных органов, в которых постоянно работают специально подготовленные дипломатические кадры. Дипломатический аппарат выполняет (несет) **дипломатическую службу** государства, являющуюся одним из важнейших звеньев государственной службы. Главная ее цель и задача – защита интересов государства и его граждан.

Дипломатия – это наука и искусство. Некоторые западные дипломаты даже считают, что она в большей степени искусство, чем наука. Тем самым они отдают приоритет личным качествам дипломатов как участников переговоров, подчеркивая, что они являются высококвалифицированными исполнителями принятых решений, умными «собирателями информации», благодаря своим контактам с лицами, располагающими такой информацией.

Высокопрофессиональная и хорошо организованная ди-

пломатическая служба, как неотъемлемая составляющая государственной службы, – важнейшее условие успешного выполнения государством своих функций, решения стратегических и тактических задач политики Республики Беларусь на международной арене.

Исторический опыт свидетельствует, что государство сильно не только своей экономикой, наукой, военным потенциалом, но и своей гибкой дипломатией, профессиональными и преданными делу государства кадрами. Дипломатическая служба во многом обеспечивает успешное решение внешнеполитических задач, стоящих перед государством.

Конец ознакомительного фрагмента.

Текст предоставлен ООО «ЛитРес».

Прочитайте эту книгу целиком, [купив полную легальную версию](#) на ЛитРес.

Безопасно оплатить книгу можно банковской картой Visa, MasterCard, Maestro, со счета мобильного телефона, с платежного терминала, в салоне МТС или Связной, через PayPal, WebMoney, Яндекс.Деньги, QIWI Кошелек, бонусными картами или другим удобным Вам способом.