

ЧАСТЬ I

Дипломатия и дипломаты



Цель первой части данной книги — исследовать статус протокола дипломатов и консулов; их привилегии и иммунитеты; церемониал, который сопровождает выполнение функций главами дипломатических представительств, и отношения между дипломатическими представительствами и учреждениями, с которыми они призваны иметь дело.



Церемониал и дипломатия

Общий характер дипломатической деятельности • Старая и новая дипломатия • Дипломатическая профессия • Роль церемониала и протокола в международных отношениях

Церемониал – это фимиам дружбы.

Китайская пословица

ОБЩИЙ ХАРАКТЕР ДИПЛОМАТИЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

§ 1. Дипломатия – это искусство разрешения международных разногласий мирными средствами. Дипломатия – это также техника и мастерство, гармонично воздействующие на международные отношения и подчиняющиеся определенным правилам и обычаям. Дипломатическая деятельность всегда носила ярко выраженный ритуальный характер. В процессе развития международных отношений происходят столкновения интересов государств, правительств и международных организаций, поэтому их представители и дипломаты, выполняя указания своих правительств, используют традиционные методы в стремлении найти взаимоприемлемые для различных сторон решения, учитывающие, если необходимо, и интересы национального престижа.

§ 2. Традиционные формы дипломатической профессии считают иногда несколько устаревшими. Но разве нельзя то же самое сказать о разумных и укоренившихся в обществе обычаях, которым все обязаны следовать добровольно или принудительно?

«В сущности, – писал Жюль Камбон, – не все уж так бессмысленно в этих торжественных пустяках. Иностранные агенты являются представителями чего-то такого, что

выше их самих. Воздаваемые им почести обращены к главе государства, представителями которого они являются. Протокол не знает народов-победителей и народов-побежденных. Он даже враждующим нациям предписывает взаимное уважение, независимо от соотношения их сил»¹. Это, конечно, только формальность, которая, по существу, еще ничего не предрешает, но... эта формальность свидетельствует об уважении «достоинства и независимости слабых наций, что уже не мало»². Гарантии иммунитета и старшинства, которыми по праву пользуются дипломатические представители, имеют важное значение для их повседневной деятельности и жизни.

§ 3. Многие считают, что дипломаты добиваются целей, поставленных перед ними их правительствами, путем хитроумных приемов, искусно скрывая свои истинные намерения и вводя в заблуждение собеседников, глав правительств, министров и своих коллег. Более того, многие охотно повторяют с нарочитой уверенностью остроумия Генри Уоттона, что дипломат – «это честный человек, которого направляют в чужую страну лгать на благо своей родины».

Так действительно было в эпоху Возрождения. Но в настоящее время одним из наиболее ценных качеств дипломатической профессии является то, что слова посла, если он приобрел и сохраняет доверие иностранного правительства, ценнее, чем его дипломатическая переписка, в которой пристрастный и притворный человек всегда найдет основание для полемики.

Многие авторы отвергают эту старую концепцию, но легенда умирает медленно. Они твердо убеждены в том, что дипломат никогда не должен лгать. Дипломат уже в силу своей профессии должен знать, как и когда переменить тему разговора, если он видит, что беседа принимает деликатный оборот. Более того, если дипломату задается нескромный вопрос, он всегда может отклонить его или уйти от ответа. Но он никогда не должен делать заведомо лживые заявления ни по собственной инициативе, ни по указанию своего правительства. Так как посол, сделавший такое заявление, будет непременно дискредитирован, запрашивается вопрос, не будет ли более разумным для правительства, которое он представляет, проявить решитель-

¹ Камбон Ж. Дипломат. – М., 1946. – С. 53.

² Там же.

ность и благородство и принять ответственность в этом случае на себя?

Возможно, что сокрытие правды может оказаться необходимым во время войны и практикуется, когда на карту поставлены национальные интересы или интересы союзников.

СТАРАЯ И НОВАЯ ДИПЛОМАТИЯ

§ 4. Мы думаем, что для читателя представит интерес сравнение старой и новой дипломатии. Поэтому коротко остановимся на этом вопросе.

§ 5. Дипломатическая профессия, как таковая, очень стара. Свидетельства о договорах о мире, союзах встречаются среди древнейших исторических памятников и надписей. Однако в течение длительного времени сношения между племенами, а позднее и между феодальными группами, принимавшими все более национальный характер, были лишь эпизодическими. Миссии заключали договоры о союзах, торговле и даже браке и затем возвращались обратно, не оставляя никаких постоянных представительств. Кроме того, в те времена правительства не хотели, чтобы иностранные соглашения и смутьяны постоянно находились в их странах, будь то представители друзей или соперников.

§ 6. Коренное изменение в отношениях между государствами произошло после того, как правительства решили содержать постоянные миссии в столицах иностранных государств. Начало этой практике было положено в XV веке, когда сильные объединенные государства пришли на смену мелким феодальным. В Европе она широко распространилась в XVII веке, после заключения Вестфальских договоров 1648 года, когда развитие мирных отношений привело к расширению круга проблем, требующих урегулирования.

Теория «постоянных переговоров», разработанная кардиналом Ришелье в «Политическом завещании», явилась основой современной дипломатии.

§ 7. С того времени, особенно за последнее столетие, мир претерпел значительные изменения. До 1914 года внешнеполитическая игра практически велась только в Европе, главным образом царствующими дворами. Напомним, что в 1900 году в Европе было только три республики – Франция, Швейцария и Сан-Марино.

Личные отношения между монархами оказывали очень сильное влияние на международную политику. Некоторые из глав монархических государств, в той или иной степени самодержавных, наряду с конституционной и официальной политикой своих правительств, руководствуясь династическими соображениями, дружественными или враждебными чувствами в отношении другого суверена или режима, проводили свою политику маневрирования и интриг, о чем стало известно позднее из опубликованных документов. Правительственные круги, занимавшиеся внешней политикой, были ограничены в своих полномочиях, а секретность была непременным условием. Переговоры проводились через дипломатические миссии. Послы получали общие указания, которые предоставляли им полную свободу действий для достижения максимального успеха. Правительства имели неограниченное время для оценки событий.

Лишь в редких случаях премьер-министр или министр иностранных дел выезжал за границу для проведения переговоров. Такие поездки, всегда преследовавшие особые политические цели, готовились заблаговременно, и результаты, получавшие огласку после переговоров, обычно были предreshены. Таким образом, правительства могли путем тайных переговоров сохранить свой престиж, примирить противоречия и подготовить общественное мнение, взбудораженное каким-либо инцидентом, принять почетное компромиссное решение.

Действительно, с 1878 по 1914 год «Европейский концерн» разрешил мирным путем большинство сложных проблем и, когда возникла необходимость, объединил европейские державы перед лицом общей опасности.

§ 8. Первая мировая война нарушила существовавшее равновесие сил в Европе.

Противоречивые и честолюбивые устремления основных европейских монархий привели их к развалу и к возникновению на их руинах республиканских режимов; в то же время пропаганда милитаристских идей усилила противоречия и принесла на стабильную почву континента новые веяния, которые слишком часто оказывались неприемлемыми.

Война, принеся неисчислимые бедствия, встревожила народные массы и прогрессивные слои общества; стало

очевидным, к каким трагическим последствиям может привести недальновидная и безрассудная внешняя политика.

Широкое распространение парламентских режимов привело к «балканизации» Центральной Европы, и вызванная этим вспышка националистических страстей вынесла международные проблемы на всеобщее обсуждение.

Международной трибуной, где поднимались такие проблемы, стала Лига Наций.

Женева явилась преемницей Бадена и Карлсбада. Она предоставила возможность главам молодых государств перенимать опыт политиков с большим стажем практической деятельности.

Тем временем атмосфера, в которой развивались международные отношения, стала иной.

Гласные переговоры о договорах, за которые ратовал президент США Вудро Вильсон, очень скоро показали свою несостоятельность, и он сам вскоре от них отказался. Кроме того, решение международных проблем не облегчилось с публичным обсуждением национальных претензий.

Аргументы противников открытого обсуждения международных проблем умело раздувались, давали пищу для полемики в печати; так, сведения о территориальных требованиях, неравномерном распределении национальных ресурсов и людской силы, которые до этого посредством секретных соглашений или семейных альянсов могли улаживаться или держаться в тайне, теперь предавались гласности.

Правительства сочли эту обстановку благоприятной для достижения легких, но кратковременных внутривнутриполитических успехов или для чисто демагогических целей, чему способствовала пресса.

Как отмечал английский дипломат Гарольд Никольсон, диктаторы слишком часто прибегали к дипломатии угроз, которая никому не шла на пользу.

Задача ведущих переговоры, имеющих указание добиваться мирного и взаимоприемлемого урегулирования острых разногласий, была исключительно трудной и сложной.

В период между 1919 и 1939 годами некоторая разрядка напряженности имела место лишь в отдельных случаях.

§ 9. Серьезность заболевания как бы сама собой вызвала появление лекарства от болезни. Правительства под

влиянием Лиги Наций, а позднее Организации Объединенных Наций препоручали многие свои внешнеполитические вопросы международным организациям административно-го, культурного или гуманитарного характера, деятельностью которых профессиональные дипломаты почти совсем не интересовались.

Таким образом, наряду с государствами, в которых все в большей степени стали преобладать националистические настроения, возникало множество организаций, в которых правительства, правительственные органы или группы специалистов по различного рода вопросам объединялись для поисков решений сложных проблем, подчас имевших глобальное значение.

В результате этого к решению международных проблем привлекалось все возрастающее число людей, не связанных с дипломатией. Возникшие таким путем контакты порой были не менее полезны для международного взаимопонимания, чем работа профессиональных дипломатов, инициатива которых сдерживалась правительствами, использовавшими в корыстных целях озабоченность и агрессивное настроение общественности.

§ 10. События, которые привели к войне 1939–1945 годов, заставили великие державы, прежде всего США, не желавшие сотрудничать с Лигой Наций, по-новому взглянуть на вещи. К сожалению, пока нельзя сказать, чтобы созданная с целью добиться укрепления мира путем международного сотрудничества Организация Объединенных Наций дала желаемые результаты.

Платформа Организации Объединенных Наций, как и Лиги Наций, открывала широкий доступ в нее всем правительствам. Передачи дискуссий по радио прямо из зала заседаний, иногда полностью, без сокращений и редактирования синхронных переводов, сделали возможным распространение различных, даже самых спорных мнений и аргументов. Представители очень многих государств использовали трибуну ООН скорее в целях политической пропаганды, чем в интересах мира и взаимопонимания. Некоторые делегации, выступая в защиту своих позиций, отбросили традиционную дипломатическую сдержанность.

До тех пор, пока правительства не поймут важность умеренности, пока чувство уважения каждого государства к сообществу наций не будет преобладать над духом сопер-

ничества и разногласий, использование этого общественно-го форума, неоднократно доказывавшего свою полезность, будет на руку лишь тем силам, которые заинтересованы в нагнетании напряженности и разногласий. В то же время в Нью-Йорке проводится конструктивная работа путем переговоров, неофициальных встреч и личных деловых бесед; стороны могут спокойно заниматься поисками решений проблем, гласное обсуждение которых может лишь нанести ущерб.

§ 11. Юридического равенства государств, положенного в основу норм взаимного уважения и достоинства, еще недостаточно для того, чтобы оно предоставляло им равные права и налагало равную ответственность. Более того, несмотря на это «равенство», уже возникали такие ситуации, когда во внимание должно было приниматься относительное влияние каждого из государств. Некоторые международные организации в своей внутренней процедуре уже нашли способ, позволяющий принимать во внимание относительную значимость их членов. Это, бесспорно, способствовало установлению равновесия сил.

§ 12. С другой стороны, благодаря современным средствам сообщений главы правительств и министры иностранных дел без колебаний могут отправиться в любую часть света для проведения переговоров, которые они считают особо важными. Это, безусловно, необходимо, поскольку в настоящее время события развиваются гораздо быстрее и опаснее, чем могли бы предполагать государственные деятели, сами их вызвавшие. Такая практика оказалась весьма полезной, но она лишает правительства прекрасного заслуженного, создаваемого дипломатами, которые, действуя секретно, имели бы больше возможности для обдумывания и консультаций и могли бы быть, если необходимо, переориентированы, но оказываются вследствие этого дезавуированы.

§ 13. Задумываясь над тем, как много вопросов решается на глазах общественности, многие делают вывод, что роль профессионального дипломата сошла на нет. Но думать так значило бы зайти слишком далеко. Прежде всего следует помнить, что интерес к международным конференциям проявляется лишь в немногих столицах крупных государств. В большинстве стран пребывания дипломатических представителей такие конференции вообще не про-

водятся. С другой стороны, даже в городах, где эти конференции проводятся на самом высоком уровне, они продолжаются лишь в течение нескольких дней. В этот период главы дипломатических представительств, естественно, оказываются на заднем плане. Они, однако, играют важную роль в подготовке таких встреч, оказывают помощь министру в ходе дебатов, им часто поручается работа, связанная с заключительными деталями и с наблюдением за выполнением в принципе одобренных соглашений. Эти конференции не только не преуменьшают роль дипломатических представительств, а, наоборот, способствуют возрастанию объема их работы и ответственности.

ДИПЛОМАТИЧЕСКАЯ ПРОФЕССИЯ

§ 14. Будет уместным рассмотреть, что представляет собой дипломатическая профессия и каковы ее особенности.

Целью дипломатии является использование мирных и целесообразных методов примирения различных интересов для укрепления дружественных связей с союзными правительствами, развития дружественных отношений с нейтральными странами, а также для того, чтобы добиваться уважения со стороны враждебных правительств.

Функции глав дипломатических представительств при выполнении этой огромной по своему значению задачи – укрепление мира – могут быть классифицированы следующим образом: представительство, информация, переговоры, защита интересов своего государства.

§ 15. Идея *представительства* является важнейшим элементом дипломатии. Посол представляет правительство своей страны перед правительством страны пребывания. Он наделен необходимыми полномочиями выступать от имени своего правительства. В его компетенцию входит как получение, так и отправление корреспонденции, которой обмениваются между собой оба правительства. Он постоянный посредник в отношениях между обоими государствами. Он считается официальным источником информации о своей стране. Идея представительства приобрела очень большое значение во времена абсолютных монархий. Послы считались личными представителями своих монархов, и, исходя из этой концепции, возникли особые иммунитеты

для глав дипломатических представительств. С общим развитием парламентских режимов монархи лишились всех политических прерогатив и был положен конец такой ситуации. Но в некоторых государствах, в которых глава исполнительной власти является сильной и влиятельной личностью, такая практика еще встречается. В глазах народа страны пребывания дипломаты обычно олицетворяют государство, которое они представляют. Поэтому поведение посла и членов его представительства как в общественной, так и в личной жизни должно быть безупречным. Моральные качества дипломатических представителей должны являться главным критерием при их отборе и назначении. Государство, назначающее своим представителем человека, который не заслуживает уважения, не уважает и себя.

§ 16. Каждое правительство должно обеспечить своих официальных представителей за границей необходимыми средствами, чтобы создать наилучшее впечатление о своей стране, и предоставить им возможность вести такой образ жизни, который соответствовал бы этому требованию. Послы должны иметь возможность быть щедрыми и гостеприимными хозяевами, когда этого требуют обстоятельства. Устраивать приемы в нужный момент так же важно, как устраивать их часто. Для дипломатов не представляет трудности встречаться с руководящими деятелями страны пребывания и иностранными коллегами, но они должны также вступать в контакты и стараться поддерживать их с неофициальными лицами, играющими важную роль или пользующимися влиянием как в соответствующих кругах столицы, так и за ее пределами, даже если речь идет о людях скрытных и необщительных. Для посла и его сотрудников важно поощрять и поддерживать контакты с нижестоящими представителями правительственных и общественных кругов, в равной степени как с высокопоставленными. Это требует опыта и такта. Их личные контакты всегда будут полезны для расширения дружественных и взаимовыгодных отношений между обоими правительствами, за что посол несет личную ответственность. Но они не должны ловить рыбу в мутной воде и искать связей среди авантюристических элементов политических и общественных кругов.

§ 17. Другим необходимым элементом деятельности посла является *информация*. Эта важная работа является

постоянной, прямой и двусторонней. Обмен дипломатическими представителями указывает на желание государств поддерживать мирные отношения на основе норм международного права и в рамках того международного сообщества, частью которого они являются. Посол должен разъяснить общую политику своего правительства, добиваться ее понимания и, если возможно, поддержки правительством, при котором он аккредитован. Для того чтобы правительство могло сформулировать свое мнение, он должен также информировать его об обстановке в стране пребывания, особенно в отношении планов правительства, а также о развитии событий в соседних странах, если они имеют прямое отношение к стране пребывания, дать свою оценку и сделать выводы. Получение информации предполагает использование всех легальных средств, таких как пресса, беседы с коллегами, с сотрудниками министерства иностранных дел и с влиятельными людьми, с которыми посольство поддерживает постоянные или эпизодические контакты, или путем наблюдений, сделанных в ходе визитов посла и сотрудников представительства. За исключением тех случаев, когда это касается национальной безопасности, правительство страны пребывания не должно препятствовать свободному общению дипломатов и приему ими посетителей. В некоторых странах с полицейским режимом это правило не всегда соблюдается, и в таких случаях дипломатический представитель или консул должны уметь оценивать и использовать так называемое «молчаливое наблюдение». Не общаясь с людьми непосредственно, он получит больше информации во время своих поездок по стране, чем из бесед с подозрительными или запуганными людьми. Все сотрудники посольства должны проводить эту работу совместно. Дипломатам запрещается, учитывая общие правила оказываемого им гостеприимства, дипломатического иммунитета и привилегии, которыми они пользуются, выступать против местного правительства, критиковать его в оскорбительной форме или наносить ущерб интересам принимающего их государства.

Дипломатические агенты и консулы в силу традиционно сложившегося характера выполняемых ими обязанностей не являются разведчиками. Любая деятельность, направленная на то, чтобы оказать влияние на внутреннюю политику страны пребывания недозволенными средствами,

такими как получение секретной информации, может рассматриваться как грубое нарушение ими своих обязанностей. Правительство страны пребывания вправе требовать отзыва дипломатов, поступающих таким образом. Длинный список стран, к дипломатам которых применялись подобные меры, свидетельствует о том, что правила поведения дипломатов в отношении страны пребывания соблюдаются не всегда точно и добросовестно.

§ 18. В ходе бесед посол должен стремиться излагать позицию своей страны с учетом позиции страны, в которой он аккредитован. В этом и заключается искусство переговоров, которые являются попыткой найти решения путем мирных и взаимоприемлемых соглашений.

§ 19. *Переговоры* – это искусство возможного. К переговорам обычно приступают, когда имеется обоюдное желание поддерживать мирные и дружественные отношения. Должен быть также предмет переговоров, то есть точки зрения обоих правительств по спорному вопросу должны быть достаточно ясно определены, для того чтобы достичь предусмотренного или ожидаемого урегулирования. Наконец, стороны должны проявить желание, чтобы найти согласованное решение, без чего нельзя достигнуть успеха. Это подразумевает готовность обеих договаривающихся сторон пойти на уступки. Даже если взаимный подход к вопросу о дальнейших переговорах между определенными странами является неприемлемым, то и в таких случаях будет правильным продемонстрировать своей умеренностью и выдержкой желание продолжить переговоры позднее. Если глава дипломатического представительства улавливает разногласия, он должен выявить те вопросы, по которым необходимо достичь урегулирования, и условия, на которых они могут быть разрешены, и затем попытаться в сдержанной и вежливой форме добиться одобрения своей точки зрения. Для этого он должен снискать к себе доверие и попытаться достичь почетного соглашения, удовлетворяющего обе стороны.

§ 20. Ведение переговоров всегда индивидуально и субъективно. Ведение переговоров – одна из наиболее привлекательных, но в то же время и разочаровывающих сторон дипломатической работы. Именно в переговорах окупаются личные качества и темперамент ведущего переговоров, завоеванные им симпатии и доверие. Именно в пе-

реговорах он может проявить гибкость ума, умение правильно оценивать обстановку и правильно выбрать благоприятный момент, проявить свое профессиональное мастерство и накопленный практический опыт в использовании методов примирения различных интересов, в поисках почетных и взаимоприемлемых решений. Определенную роль здесь играет получение информации. Посольству должны быть известны мотивы, побуждающие его правительство к действию, оптимальный результат, которого оно желает добиться, и максимальные уступки, на которые оно может пойти. Посольство должно быть осведомлено заранее о точке зрения иностранного правительства, его возможностях и пределах желаемого и возможного. Эти сведения оно получает, используя благоприятные возможности: момент, когда могут быть начаты переговоры, и момент, когда было бы целесообразно их прервать или даже прекратить, всегда оставляя почетный выход, который позволил бы возобновить выполнение задачи позднее. Именно в переговорах оценивается профессиональный уровень дипломатов, так же как и мастерство, с которым они проводятся.

§ 21. При всех обстоятельствах дипломат обязан быть добросовестным. К нему будут прислушиваться, следовать его советам, и он добьется хороших результатов, если те, с кем он ведет переговоры, или его собеседники поверят, что он, бесспорно, говорит от имени своего правительства и что он является тем человеком, который знает, чего он добивается и как далеко он может пойти, и хорошо аргументирует свои позиции, искренне желает найти разумное и приемлемое решение проблемы, которую ему поручено обсудить и решить. Если же его профессиональный авторитет или моральные качества поставлены под сомнение, или чувство недоверия, возникшее у оппонента, может помешать принятию хорошего и конструктивного решения в переговорах, или если он будет уличен во лжи (*flagrant délit de mensonge*), то может быть окончательно дискредитирован. Успех, которого может добиться глава дипломатического представительства на переговорах, в значительной степени будет зависеть от позиции, занимаемой общественностью и частными лицами, от дружественных отношений, которые он сумеет установить, и от авторитета, приобретенного им в ходе повседневной работы и общения с людьми. Он никогда не должен забывать о необходимости быть

сдержанным и скромным, так как стремление подчеркнуть свой успех вызовет у других чувство унижения и ревнивой зависти, что только ослабит достигнутые результаты.

При выполнении этой части своих обязанностей глава дипломатического представительства должен проявлять понимание и проницательность. Желательно также, чтобы он проявлял в отношениях с властями и видными деятелями страны пребывания доброжелательность и добросердечность, которые только и помогут ему расположить к откровенности сдержанных и даже замкнутых собеседников, а также гибкость ума, которая позволит приспособить свою аргументацию к аргументации собеседников, и силу убеждения, вытекающую из глубокого понимания проблемы и способности ясно и разумно изложить факты.

§ 22. Наконец, важной обязанностью посла является *защита интересов граждан, торговли и мореплавания его страны*. Глава представительства должен не только следить и принимать меры к тому, чтобы в отношении его соотечественников, судов, плавающих под флагом его страны, торговых связей соблюдались действующие международные договоры и соглашения, но и чтобы лица, находящиеся под его юрисдикцией, не становились жертвами дискриминационной практики. Он должен стремиться расширить правовой статус своей колонии, развивать торговый обмен и укреплять научные и культурные связи, являющиеся важными элементами в развитии дружественных и мирных отношений между двумя странами. Объективное отношение к деловым связям, так же как и умеренность и сдержанность в словах и выражениях, абсолютно необходимы в этих делах. Сложность перечисленных выше задач требует от людей, которым поручено их выполнение, характера и качеств, присущих незаурядным людям.

§ 23. Посол должен быть объективным и иметь спокойные и здравые суждения. Он должен уметь правильно оценивать обстановку, быть достаточно эрудированным, чтобы правильно действовать в той или иной ситуации. Он должен также иметь широкие познания в экономических вопросах, не будучи обязательно профессиональным специалистом в этом. Кроме того, возлагаемые на него ответственные задачи требуют, чтобы он имел пылливый ум и уравновешенный характер. Он должен приучить себя говорить простым и понятным языком, научиться направлять свой ум и спо-

способности не на полемику (длительная полемика никогда не ведет к хорошим результатам), а на достижение взаимоприемлемых и мирных решений.

§ 24. Дипломат должен владеть языками. «Иностранные языки могут изучать люди со средними способностями, если они понимают, что их затраченный труд окупится с лихвой. Не следует посвящать себя дипломатической карьере, если не чувствуешь себя способным сделать такое простое, но важное усилие»¹. У дипломата должен быть исключительно широкий кругозор. Он должен проявлять доброжелательный и объективный интерес к людям и делам других стран, даже если они совсем не похожи на людей и дела его собственной страны. Он не должен выказывать ни излишней заинтересованности, ни явной антипатии, что может повлиять на объективность его суждений. Он, как и его жена, должен обладать уравновешенным характером, большим терпением и с пониманием относиться к взглядам других людей. Кроме того, он должен быть любознательным. Интерес к стране пребывания и соседним странам, посещение этих стран способствуют лучшему выполнению им своих служебных обязанностей.

§ 25. Одно из важнейших качеств дипломата – общительность. Общество дипломатов – это ограниченный круг людей, хорошо подобранный, в какой-то мере изолированный, со своими строгими, хотя и неписаными, правилами этикета и профессиональной вежливости, из которых вытекают взаимные права и обязанности его членов. Дипломат прежде всего должен быть доступным и уравновешенным, любезным, вежливым и дружелюбным. Люди, с которыми он общается, могут, как часто и случается, встретиться ему снова. Хорошее или плохое впечатление, оставшееся от прошлых встреч, может отразиться на их взаимоотношениях и повлиять на выполнение порученной ему задачи по защите национальных интересов.

Но это еще не все. «Прежде всего дипломат должен обладать тактом, – писал Мартенс. – Такт требует уважения к форме, которую близорукий ум презирает. Чем цивилизованнее общество, тем тщательнее соблюдается форма как барьер неизбежным антагонизмам, порождаемым

¹ **Henry M. Wriston.** Diplomacy in a Democracy. – New York: Harper & Brothers, 1956.

различием характеров и принципов. Вежливость – это не ложь. Она просто напоминает нам о справедливости и внутренней скромности, которыми мы должны руководствоваться в отношениях с другими людьми. Только в плохой компании нужно кричать, чтобы быть услышанным»¹.

§ 26. Могут подумать, что потребуется слишком много времени на приобретение этих разнообразных качеств хорошего дипломата и что приобретать их можно до конца карьеры. Безусловно, нужно иметь определенную склонность к дипломатической работе, привлекательные стороны которой непременно сопровождаются многочисленными ограничениями во время пребывания за границей, в обстановке, резко отличной от условий своей страны и требующей от непривычного человека длительной адаптации. Как правило, характер дипломата формируется во время учебы и приобретения опыта работы на низких должностях, с которых он начинает свою карьеру. Именно в выполнении повседневных поручений молодой дипломат приобретает навыки, необходимые для этой профессии. Он понимает иностранцев тем лучше, чем больше пользуется их языком. При подготовке проектов документов он приобретает четкость мышления. Он учится использовать деловые поездки для размышлений, рассматривать проблемы с различных сторон, консультироваться с коллегами и избегать необдуманных обязательств. Повседневная работа также должна учить его, что он должен делать и чего должен избегать. Лучшим наставником является посол.

§ 27. В наше время более чем когда-либо при решении возникающих сложных проблем посол должен быть точно информирован. Численность сотрудников играет, как мы знаем, большую роль в работе посольств, в штат которых сейчас входят многочисленные технические атташе и другие специалисты. Но это содружество эффективно только в том случае, если весь состав посольства проникнут доверием к своему руководителю, основанным на действительной общности интересов. Все сотрудники дипломатического представительства должны помогать послу с желанием и преданностью. В штате посольства должны быть работники высшего ранга с большим опытом и трезвым умом,

¹ Ch. De Martens. Guide Diplomatique. Leipzig: Brockhaus, 1866.

не опасаящиеся откровенно выражать свое мнение, даже если оно отличается от точки зрения их руководителя. Он должен избегать подхалимов. Посол, который взялся за труд создать коллектив, преданный и помогающий ему выполнять общие задачи представительства, скоро увидит результаты, так как лояльность всего штата к своим обязанностям и своему руководителю играет фундаментальную, часто не признанную роль в успешной работе представительства.

§ 28. Дипломатическая профессия в ее нынешнем виде со времени появления постоянных дипломатических представительств в XVI и XVII веках существенно не изменилась.

Прогресс средств связи, расширение контактов между государствами, передача новостей по радио, телевидению и пресса дают возможность дипломатическим представителям быть более полно информированными, чем в прошлом, и позволяют им корректировать свои действия более быстро и точно в зависимости от изменившейся международной обстановки.

Но дипломатическая работа осталась такой же, как и прежде. Развитие науки, расширение международных контактов не изменили сколько-нибудь заметно ни самой природы человека, ни особенностей национального характера. Контакты с простыми людьми бывают зачастую более трудными, чем официальные контакты, установленные с представителями элиты. В любых обстоятельствах посол должен неизменно сохранять ту же трезвость ума, проявлять ту же изобретательность и обладать тем же даром убеждения, что и в прежние времена. Он должен всегда уметь приобрести и сохранить доверие тех, с кем он поддерживает связь или беседу. Профессия дипломата, эффективность которой основывается на личных контактах, всегда требующих интеллекта, такта, характера и ума, лучше всех была описана Франсуазом де Кольером, так как все это он писал еще в конце XVII века. У нас есть все основания считать, что основные требования, предъявляемые к профессиональному дипломату, остались неизменными.

§ 29. Выше мы рассказали о традиционной работе дипломатических представительств и консульств, ответственных за официальные политические, экономические и культурные отношения между правительствами и защиту интере-

сов своих граждан. Это нормальная и обычная работа представителей 126 независимых государств по всему миру.

Но, как указано в § 9, есть и другие формы международного сотрудничества. С одной стороны, это различные международные организации, часто под эгидой ООН, которые уполномочены международными соглашениями действовать от имени всех или большинства правительств по политическим, военным, административным, экономическим или социальным вопросам, представляющим общий интерес. С другой стороны, некоторые великие державы с особым чувством ответственности с точки зрения их политических, экономических возможностей и позиций их руководства взяли на себя направляющую или руководящую роль в работе по укреплению международного мирного сотрудничества под покровительством ООН. Они действуют методами своих правительств и в соответствии с национальными традициями, с более или менее широким участием дипломатических работников.

Соединенные Штаты, играющие одну из главных ролей в этих делах, создали наряду с дипломатической и консульской службами, традиционно руководимыми Государственным департаментом, такие большие организации, как Информационное агентство Соединенных Штатов (ЮСИА) и Агентство международного развития (АМР), которые участвуют вместе с Государственным департаментом в работе, проводимой американским правительством как в вопросах информации, так и в оказании экономической помощи развивающимся странам. Деятельность этих организаций носит административный и финансовый характер, но часто вызывает и политические последствия.

§ 30. Такие организации работают независимо от посольств. Их местные сотрудники, хотя и действуют в области внешней политики, проводимой их страной, не подчиняются посольствам и не являются членами дипломатической и консульской служб. Они работают в интересах международного сотрудничества и могут находиться как в своей стране, так и за рубежом. Те из них, которые живут в других странах или работают с иностранными представителями, должны выполнять свои обязанности, используя методы, применяемые работниками дипломатической и консульской служб. Являясь служащими своих национальных учреждений, они во многих отношениях напоминают между-

народных должностных лиц и поэтому должны следовать моральным обязательствам, описанным в главе XV, § 1100. Ограничиваясь вышеуказанным, сошлемся на § 1100, 1103, 1104, 1107 и 1109, в которых определены специальные обязательства международных должностных лиц и иностранных советников.

РОЛЬ ЦЕРЕМОНИАЛА И ПРОТОКОЛА В МЕЖДУНАРОДНЫХ ОТНОШЕНИЯХ

Церемониал

§ 31. Ни одна общественная формация не обходилась без иерархии, и ни одна цивилизация не существовала без церемониала.

Можно заметить, что повсюду с возникновением общества возникала необходимость в соблюдении порядка и дисциплины. Общественные отношения обязывают уважать определенные правила, без соблюдения которых существование общества было бы невозможным, и их отсутствие неизбежно привело бы к хаосу и анархии. Для поддержания порядка и стабильности общественного строя руководящая верхушка каждого общества создавала свою иерархию. Таким образом, каждое государство создало всеобъемлющий свод правил и обычаев, которые обеспечивали лицам, занимающим высокое положение в государственной, политической и общественной жизни, прерогативы, привилегии и иммунитеты, необходимые им для успешного выполнения своих обязанностей. Иерархический порядок одного государства иногда существенно отличается от иерархического порядка другого государства. В главе VII приводятся примеры политической и административной иерархии в отдельных государствах с различным политическим строем.

В международных отношениях дело обстоит иначе. Основные принципы независимости и равноправия государств в настоящее время общепризнанны и осуществляются на практике. Отношения между государствами уже не определяются, по крайней мере внешне, исходя из единственного критерия силы их относительного влияния. В результате этого государства стремятся все с большей настой-

чивостью добиваться урегулирования международных разногласий без применения силы.

Церемониал, принятый в международной практике, имеет исключительно важное значение. Основанный на традиции и учитывающий национальные особенности, он создает в каждом государстве нормальную обстановку и соответствующие условия для того, чтобы отношения между правительствами суверенных государств и их должностными лицами различных рангов могли развиваться в мирной и дружественной обстановке и нормальной атмосфере.

Известно, как тщательно правительства готовятся к важным международным встречам и заседаниям и в какой степени сопровождающая их помпезность может положительно повлиять на успех, а при плохой организации иногда привести к неудаче. Внимание, которое оба правительства уделяют визиту главы государства, министра или посла, военного корабля или делегации, подписанию соглашения или празднованию события, касающегося обеих сторон, свидетельствует о намерении продемонстрировать характер существующих между ними отношений, желаемое направление дальнейшего развития отношений и то новое, что они хотели бы внести в них. Торжественные церемонии, щедрое гостеприимство, обмен речами, подарками и наградами (в некоторых государствах) показывают, с каким желанием оба правительства хотят показать свое расположение, чувство дружбы и стремление к сотрудничеству.

Протокол

§ 32. Протокол кодифицирует и вводит в практику правила церемониала и наблюдает за их применением. Этимологически слово «протокол» означало в византийской дипломатии первую часть составленного в торжественных выражениях документа, в котором перечислялся состав участников. В настоящее время протокол означает совокупность правил, в соответствии с которыми в каждой стране официальные представители властей регулируют порядок различных дипломатических церемоний. Протокольные правила применяются при разработке многочисленных деталей как чрезвычайных церемоний, так и церемоний, связанных с работой дипломатических представительств.