



Формирование правовой основы российской протокольной практики после 1917 года

После Октябрьской революции вместе с другим «буржуазным моментом» оказались выброшены за борт также исторически сложившиеся нормы дипломатического протокола и этикета. Мотивация была проста: «Мы не придем никому из чужбин всяким церемониям и старемся их упростить», поскольку предстателям Рубеж-Крестьянского прителств «не следует стариниться рбом чуждого и м по духу этикета»³.

Однако уже с первых месяцев международной рене официальные предстатели молодой Советской республики сразу столкнулись с тем, что нельзя строить нормальные отношения с зарубежными странами независимо от их общественно-политического строя, без соблюдения выработанных более чем вековой историей общепринятых норм международственного общения.

Достаточно быстро пришло понимание того, что во взаимоотношениях с иностранными прителствами, с властями той или иной страны, с дипломатическими предстательствами и международными организациями необходимо соблюдать определенные протокольные нормы и прител международной вежливости, также учитывая национальные особенности, традиции и условия.

Уже в 1923 году во все российские полпредства рассылается циркулярно достаточный интересный с точки зрения норм протокола документ НКВД под весьма красноречивым названием «Краткая инструкция о соблюдении прител принятого в буржуазном обществе этикета», полный текст которой дается в Приложении⁴. Несмотря на определенную словесную риторичность, без которой никак нельзя революционному времени еще невозможно было обойтись, в преобладающем документе в одной фразе сразу четко обосновывая его основная послышка: «Необходимость поддержания контактов с дипломатическими, прителственными кругами обязывает к

³ АВП РФ. – Ф. 057. – Оп. 3, п. 101. – Д. 1. – Л. 20.

⁴ Там же. – Л. 20–32.

соблюдению известного принятого в этих кругах минимум этикет, без которого невозможно поддержание отношений и резкое отступление от которого может даже повести к нежелательным конфликтам, ввиду того значения, которое придается в буржуазном обществе внешним условиям».

В Краткой инструкции протокольной части НКВД содержались подробные рекомендации, касающиеся соблюдения основополагающих протокольных норм российскими дипломатическими представителями, сотрудниками полпредств и их женами. Детально прописывались все основные пункты протокола и этикета начиная с прибытия полпредов и до его отъезда (вручение верительных грамот, порядок несения визитов, проведения дипломатических приемов, вручения поздравлений и соболезнований, ответных приглашений, использования визитных карточек и т.п.). В специальном разделе инструкции давались рекомендации по «церемонии для жен дипломатов и визитов дам», также проведены рекомендации по ношению одежды на различных протокольных мероприятиях. Антисоциальная инструкция была принята и во все консульские учреждения.

Тем же путем проводилась и в отношении иностранных диппредствительств, аккредитованных в Москве. Наркоминдел Г.В. Чичерин обращал особое внимание на необходимость соблюдения общепринятых протокольных формальностей всеми сотрудниками НКВД, указывая на то, что «иностранцы дипломаты чрезвычайно щепетильны в вопросах своевременных ответов на визиты, приглашения и т.д.». В сентябре 1926 года из ведущим отделом был принят специальный циркуляр, в котором предписывалось согласовывать все вопросы, касающиеся общения с иностранными дипломатическими представителями с Протокольным отделом НКВД, «проводящим в этой области общую линию»⁵.

Словесная риторика и идеологический подтекст проходили в эти годы красной нитью через любой нормативный документ. Вместе с тем в критической риторике учитывалось, что резкий отход от сложившихся протокольных норм и традиций может нести ущерб престижу страны и международным отношениям.

21 ноября 1924 г. Постановлением Президиума ЦИК были утверждены Руководящие указания полномочным представителям из стран, содержащие рекомендации по вопросам протокола.

В документе говорилось о необходимости соблюдать любые возможные недоработки протокольных процедур, вызываемые, в частности, отклонениями дипломатических предст-

⁵ АВП РФ. – Ф. 057. – Оп. 7, п. 104. – Д. 4. – Л. 29.

вителей от участия в тех или иных церемониальных кт х и мнифестациях, р зьясняя, что т кой ш г продиктов н исключительно соображениями идеологического порядка и не должен мешать поддержке и развитию межгосударственных отношений.

В этой связи отмеч лось: «Воздержание советских представителей от участия в мнифестациях, имеющих мон рхический или вообще чуждый советскому строю характер, ни в коем случае не может и не должно пр ссм трив ться к к кт проп гнды или к к демонстрация политического характера».

Каждое советское посольство, говорилось в указаниях, «представляет государство рабочих и крестьян, где царит особый жизненный уклад, определяемый общественно-моральными воззрениями трудящихся классов». В силу этих обстоятельств кредитные при иностранных представительствах представители СССР «соблюдают простоту форм» и «отказываются от внешних обрядностей, связанных обычно с положением дипломата, но ни в коем случае не вытекающих из него, не должен поэтому пр ссм трив ться к к кт недоброжелательства».

Таким образом, можно констатировать, что уже к середине 20-х годов использование международных протокольных норм достаточно прочно вошло в обиход российской дипломатической службы. Попытки игнорировать их в первые годы революции, не полнить классовым содержанием успех не имели. Они лишь подтвердили тезис о том, что протокол по своей природе интернационален и внеклассов.

Тем не менее собственный свод протокольных правил выработывался еще довольно долго и складывался в основном эмпирическим путем.

В подтверждение этого тезиса можно привести ответ, данный на обращение китайской миссии в Москве в мае 1925 года с просьбой проинформировать о действующих правилах советского церемониала и этикета. В своем ответе НКВД ограничился лишь следующим общим замечанием: «Значительной частью состоит в том, чтобы сочетать принятые в других странах и освященные международными обычаями условности с принципами простоты, отвечающими строю СССР». Характерно, что на логичную просьбу посольства КНР в 1952 году также были даны только устные разъяснения в отношении существующей практики, поскольку «печатными материалами по вопросу дипломатического церемониала и техники протокола Протокольный отдел не располагает»⁶.

⁶ АВП РФ. – Ф. 057. – Оп. 36, п. 184. – Д. 20. – Л. 51–55.

Пожлуй, одними из немногих официальных юридических документов по вопросам, касающимся применения протокольных норм в 30-е годы, были Постановление ЦИК и СНК от 27 августа 1926 г. «О порядке сношений при вительственных учреждениях и должностных лиц Союза ССР и Союзных республик с при вительственными учреждениями и должностными лицами иностранных государств», а также Постановление от 14 января 1927 г., утвердившее Положение о дипломатических и консульских представительствах на территории СССР.

В этих документах, которые в дальнейшем были доработаны и заменены более поздними законодательными актами (Указ Президиума Верховного Совета СССР от 16 декабря 1947 г. «О порядке сношений государственных учреждений СССР и их должностных лиц с учреждениями и должностными лицами иностранных государств»; Указ Президиума Верховного Совета СССР об утверждении Положения о дипломатических и консульских представительствах иностранных государств на территории Советских Социалистических Республик от 23 мая 1966 г.), содержались первая официальная регламентация привилегий и иммунитетов иностранных дипломатических представителей, а также порядок поддержания контактов с ними.

20 декабря 1937 г. был утвержден инструкция НКВД СССР «О порядке прописки членов дипломатического корпуса в СССР и сотрудников иностранных посольств и миссий», которая регулировала вопросы регистрации дипломатов и членов персонала диппредставительств.

В мае 1941 года статус дипломатических представителей Советского Союза, которые до того именовались полпредами, был приведен в соответствие с международной классификацией, и они получили соответственно ранги (классы) послов, посланников и поверенных в делах⁷.

28 мая 1943 г. Указом Президиума Верховного Совета СССР были введены личные ранги для сотрудников дипломатических представительств и центрального аппарата. Тогда же постановлением Совнаркома введен форменная одежда, которая позднее ослась только у послов и посланников.

Какого-либо единого нормативного документа, обобщающего в целом действующую практику дипломатического протокола в советский период, не было вплоть до 50-х годов. В решении колле-

⁷ 11 февраля 1982 г. в текст Указа Президиума Верховного Совета СССР от 9 мая 1941 г. было внесено изменение, и слово «ранги» было заменено на «классы» в соответствии с терминологией, закрепленной Венской конвенцией о дипломатических сношениях 1961 год.

гии МИД СССР в мае 1955 года этот фонд был отмечен как один из серьезных недостатков в работе Протокольного отдела.

Примером, в 1935 году учебным отделом НКВД был издан брошюра Н. Колчаковского «Дипломатическая техника». В 1938 году он был переиздан в весьма ограниченном тираже (2 тыс. экз.). Издание, носившее гриф «Для служебного пользования», состояло из двух частей. Первая часть «Техника ведения дипломатических сношений» в основном повторяла инструкцию протокольного отдела НКВД 1923 года и затрагивала круг вопросов, касающихся деятельности дипломатических представительств (структура, функции, состав, порядок назначения и вступления в должность, вопросы протокольного обслуживания, привилегии и иммунитеты). Отдельный раздел был посвящен вопросам дипломатической этикет (привилегии пользования флагом, визитные карточки и их возможности, поздравления и соболезнования, дипломатическая переписка и ее оформление, проведение приемов, протокольная одежда и т.п.). Вторая часть брошюры «Техника заключения международных договоров и проведения международных конференций» включала весь круг вопросов, связанных с этим вопросом. Однако этот брошюр был издан в качестве «пособия для сдачи техминимум» и как обобщающий нормативный документ пресмыкаться не мог.

В этом же ряду можно назвать «Сборник мероприятий по вопросам дипломатического протокола и дипломатической этикетки», подготовленный и выпущенный в свет уже в 1964 году одним из законодателей послевоенного советского протокола Ф.Ф. Молочковым⁸.

Протокольный отдел МИД СССР активно работал над составлением основных положений протокольной этикетки, которые призваны были обеспечить единообразный подход ко всему комплексу вопросов дипломатического протокола и этикет. Во второй половине 50-х годов были, наконец, систематизированы нормы, привилегии и церемониальности визитов на высшем уровне. В апреле 1958 года был рассмотрен и утвержден специальный нормативный документ по вопросам организации работы с иностранными делегациями⁹.

Практически все нормативные документы по протокольным вопросам вплоть до 90-х годов утверждались решениями и постановлениями высших партийных инстанций и носили закрытый характер.

⁸ Молочков Ф.Ф. Некоторые вопросы дипломатического протокола и дипломатической этикетки // Сборник мероприятий. – М., 1964.

⁹ «Положения министерств и ведомств по некоторым вопросам организации работы с приезжающими в Советский Союз иностранными делегациями». – АВП РФ. – Ф. 057. – Оп. 42, п. 218. – Д. 5. – Л. 38–43.

В 1976 году Министерством иностранных дел был разработан основополагающий документ – Основные положения протокольной практики, который был утвержден постановлением Политбюро ЦК КПСС. В документе были четко сформулированы единые принципы приема иностранных делегаций и определены обязанности министерств и ведомств в связи с приемом иностранных делегаций и высших должностных лиц. Протокольный отдел МИД СССР был возложен задача координации всех вопросов, связанных с применением Основных положений протокольной практики в качестве единого государственного протокола. Об Основных положениях протокольной практики были проинформированы официальные дипломатические представители иностранных государств, аккредитованные в Москве¹⁰.

В 80-е годы в Основные положения протокольной практики вносились отдельные изменения, которые в значительной мере были продиктованы сугубо личностными мотивами и, в первую очередь, состоянием здоровья высших советских руководителей в эти годы.

Дальнейшие изменения в действующую протокольную практику в плане ее определенной демократизации, а также более единообразного применения принципов и норм, определяющих характер и уровень протокольных мероприятий, были внесены в годы перестройки. Протокольный отдел Министерств иностранных дел был преобразован и вошел в Управление государственного протокола, затем в Службу государственного протокола. После избрания М.С. Горбачева Президентом Советского Союза в мае 1990 г. в рамках Управления делами Президент был создан Протокольный отдел.

После распада СССР в конце 1991 года и образования Содружества Независимых Государств (СНГ) Министерство иностранных дел Российской Федерации первоначально во главе всех дипломатических представительств в Москве, в которой просило довести до сведения представительств аккредитующих государств, что Российская Федерация продолжает осуществлять права и выполнять обязанности, вытекающие из международных договоров, заключенных СССР (нот. № 11/угп от 13 января 1992 г.). МИД обратился также с просьбой рассмотреть дипломатические и консульские представительства СССР, аккредитованные в соответствующих странах, в качестве дипломатических и консульских представительств Российской Федерации и признания

¹⁰ Нот. Протокольного отдела МИД СССР от 23 февраля 1976 г. – № 53/Пр. – АВП РФ. – Ф. 057. – Оп. 50, п. 260. – Д. 1. – Л. 40–44.

прежний ст тус з гл в ми упомянутых предст вительств (нот № 1/угп от 3 янв ря)¹¹.

Упр вление госуд рственного протокол Министерств офи ци льно довело до их сведения, что Положение о диплом тиче ских и консульских предст вительств х иностр нных госуд рств н территории СССР от 23 м я 1966 г. продолж ет действов ть н территории Российской Федер ции до принятия нового з коно д тельного кт по этому вопросу (нот № 70/угп от 31 янв ря 1992 г.). В одном из первых ук зов Президент России от 18 дек бря 1991 г., к с ющихся формиров ния российского внешнеполи тического ведомств , был пост влен з д ч созд ния Службы госуд рственного протокол , обеспечив ющей единую протоколь ную пр ктику в Российской Федер ции.

В соответствии с этим Ук зом продел н больш я р бот по р зр ботке протокольных норм новой России, которые должны единообр зно применяться н всей территории Российской Феде р ции. В н ч ле 1992 год протокольное подр зделение при Пре зиденте было реорг низов но в Службу протокол Администр ции Президент , котор я в 1995 году преобр зов н в Упр вление протокол Президент Российской Федер ции. Подр зделения, з ним ющиеся вопрос ми протокол , созд ны в н стоящее время в пш р те Пр вительств России, в ряде центр льных орг нов федер льной вл сти, т кже в дминистр циях гл в субъектов Российской Федер ции.

27 июля 1992 г. утверждено Положение об орг низ ционно-протокольном обеспечении междун родных конт ктов россий ского руководств , вслед з этим р зр бот ны соответствующие норм тивные документы, определяющие единую пр ктику прием в Российской Федер ции гл в госуд рств, гл в пр вительств и министров иностр нных дел иностр нных госуд рств.

Междун родные конт кты Российской Федер ции з послед нее десятилетие получили весьм ктивное р звитие. Только в те чение одного год в Москве приним ют более 100 иностр нных делег ций н уровне гл в госуд рств, гл в пр вительств и министр ов иностр нных дел. Весьм интенсивно осуществляются и между н родные конт кты российского руководств . По состоянию н 1 янв ря 2014 г. Россия имеет диплом тические отношения со 193 з рубежными стр н ми. В Москве ккредитов ны гл вы дипло м тических предст вительств более 155 иностр нных госуд рств, н ходятся посольств 148 стр н. В свою очередь Российск я Феде р ция имеет диппредст вительств более чем в 140 стр н х.

¹¹ АВП РФ. – Ф. 57. – Оп. 124, п. 903. – Д. 1. – Л. 1, 4, 9.

Основные положения российской протокольной практики приема зарубежных государственных деятелей на высшем и высоком уровне определяются и сегодня Указом Президента Российской Федерации от 16 сентября 2004 г. Положения этого документа регулируют проведение ключевых мероприятий, связанных с приемом всех иностранных гостей высокого уровня, и определяют протокольное присутствие официальных должностных лиц и других участников любых мероприятий государственного характера.

Утверждено Положение о Департаменте государственного протокола МИД, которое подводит соответствующую правовую основу под его деятельность¹². Основной задачей ДГП является обеспечение «средств и норм дипломатического протокола внешнеполитических мероприятий Российской Федерации, применения единой протокольной практики при приеме иностранных официальных делегаций и осуществления визитов руководителей России в зарубежные страны».

Департамент строит свою работу с учетом общепринятых в международной практике протокольных норм, положений Венской конвенции о дипломатических сношениях (1961 г.), характер двусторонних отношений между государствами и руководствуется в своей деятельности федеральным законодательством, указами и распоряжениями Президента Российской Федерации, постановлениями и распоряжениями Правительства, другими нормативными актами.

Фонды Архива внешней политики Российской Федерации позволяют начиная с 1918 года проследить историю становления сменяющихся спектров российской протокольной практики на протяжении последнего столетия, что и является целью настоящего исследования.

¹² Новое Положение о ДГП утверждено Приказом по МИД России от 9 декабря 2008 г. № 1819.



Международная вежливость и основные принципы протокольной практики

С первых ш годов выход н междун родную рену протокол молодой Советской республики, отд в я д нь революционной фр зеологии, строился тем не менее с учетом общепринятых в мировой пр ктике протокольных норм. Помимо объективных критериев, о которых говорилось выше, определенную роль здесь, видимо, сыгр л и субъективный ф ктор. Дело в том, что в течение почти 17 лет, вплоть до 1934 год , протокольное подр зделение Н ркоминдел возгл вял Д.Т. Флоринский, принятый н р боту во внешнеполитическое ведомство Российской империи еще в 1911 году и являвшийся в определенной степени носителем уже устоявшихся тр диций и пр вил.

Ан лиз сохр нившихся в рхиве дневников Д.Т. Флоринского н ряду с офици льными документ ми того времени позволяет выделить основные положения, которые были положены в основу строительств протокольной пр ктики в новых условиях. Это относится к к деятельности иностр нных диплом тических предст вительств в Советском Союзе, т к и к первым ш г м н ших диплом тических предст вителей з рубежом.

Гл вное здесь – конст т ция необходимости строительств собственных норм диплом тического протокол при соблюдении одного из в жнейших принципов: строгое соблюдение уст новленных протокольных норм при обеспечении р вных пр вил применительно к одним и тем же повод м.

«В основу н шей протокольной р боты мы кл дем ув жение пр в иностр нных предст вителей, присвоенных им междун родной пр ктикой и согл шениями, соблюдение в отношении их междун родной вежливости и ок з ние им гостеприимств . Мы говорим, может быть, меньше пышных фр з, но ст р емся обеспечить диплом корпусу н иболее эффективное содействие. Н ряду с этим мы строим н ш протокол т к , чтобы сдел ть его н иболее удобным, гибким и н именею обременительным».

«В н ш трезвый деловой век изощренности диплом тических форм повсеместно отмир ют, отходят в обл сть истории к к золо-

тые к реты, т к и н пыщенное м нерничество ст рой диплом тической школы; совершенные способы передвижения вытесняют неудобные цилиндры; пидж к постепенно з меняет фр к... В СССР мы идем по пути м ксим льного упрощения церемоний и этикет , что не озн ч ет, одн ко, отк з от соблюдения известного минимум принятых междун родных првил, орг низующих и регулирующих отношения с дипкорпусом».

«Мы исходим из того, что протокол строится по территориальному принципу. Это н иболее удобный принцип. Т ким обр зом, к жд я стр н строит свой протокол применительно к своим условиям и обыч ям. Н пример, пышный придворный этикет мон рхических стр н неприменим в республик нских и т.д.»¹³.

Другим в жным выводом, который можно сдел ть н основе рхивных документов, является то, что в пр ктике применения протокольных норм последов тельно проводился четкий тезис о том, что «в отношении церемони л не существует принцип вз имности»¹⁴ и к ждое госуд рство руководствуется собственными протокольными норм ми, которые, одн ко, должны применяться единообр зно.

Со ссылкой н этот принцип были, н пример, отклонены претензии посл Афг нист н , который по прибытии в Москву в н ч ле февр ля 1924 год требов л для себя орг низ ции специ льной церемонии встречи, ссыл ясь н протокольную пр ктику своей стр ны. В ответ н его требов ния было ск з но, что поскольку этот церемони л утвержден единым норм тивным ктом (пост новлением ЦИК), «мы не можем отходить от него, не вызыв я з конных н рк ний со стороны других предст вителей»¹⁵.

Т ким обр зом, в основу формирова ния собственной протокольной пр ктики с с мого н ч л было положено соблюдение требов ния единообр зного применения любой протокольной нормы. Т кой подход относится не только к вопрос м церемони л , но и к другим спект м протокольной р боты, в том числе к диплом тической переписке.

В пр ктическом пл не это н шло отр жение в циркуляре, р зосл нном по НКВД в вгусте 1928 год , в котором говорилось о необходимости исползов ния единообр зного комплимент в конце не только верб льных, но и личных нот «вне з висимости от р нг диплом тического предст вителя, которому нот дресов н »¹⁶.

¹³ АВП РФ. – Ф. 057. – Оп. 13, п. 111. – Д. 2. – Л. 68–69.

¹⁴ АВП РФ. – Ф. 057. – Оп. 4, п. 101. – Д. 2. – Л. 21.

¹⁵ Т м же. – Л. 20.

¹⁶ АВП РФ. – Ф. 057. – Оп. 8, п. 105. – Д. 1. – Л. 106.

Требование соблюдения норм междун родной вежливости и единого подхода к этим вопросам в пр ктической р боте НКИД н шло отр жение и в циркуляре Г.В. Чичерин , р зосл нном всем з ведущим отдел ми в сентябре 1926 год . «Иностр нные диплом ты чрезвыч йно щепетильны в вопрос х о своевременных ответ х н визиты, пригл шения и т.д., – говорилось в этом документе. – Н м, понятно, нет смысл вызыв ть отр ж ющиеся н р боте НКИД неудовольствие и обиды из-з невыполнения этих пустых форм льностей, которым, одн ко, иностр нцы прид ют т кое большое зн чение»¹⁷. Отд в, к к было принято в те годы, д нь словесной риторике, н рком д лее переходит к сути дел и вмняет в обяз нность руководителям всех подр зделений НКИД «немедленно оповещ ть» з ведущего Протокольным отделом о визит х иностр нных диплом тических предст вителей, т кже «обо всех получ емых визитных к рточек х и пригл шениях для своевременного н них ответ ». Одновременно предл г лось согл совыв ть с Протокольным отделом, «проводящим в этой обл -сти общую линию», и все другие вопросы протокольного х р ктер .

Появление циркуляр Г.В. Чичерин в нем лой степени объ-яснялось и тем, что принятые в протокольных к нон х визиты вежливости иностр нных диплом тов офици льным лиц м стр ны пребыв ния довольно широко пр ктиков лись дшкорпусом в Москве. Существов л довольно сложн я систем визитов, ответных визитов, н пр вления визитных к рточек и т.п. Тот же порядок вмнялся и н шим предст вителям з рубежом.

Не случ йно в уже упомянутом циркуляре протокольной ч -сти НКИД, р зосл нном в м рте 1923 год во все диплом тические и консульские предст вительств СССР, подробно р списыв лся порядок н несения визитов полпредом по прибытии в стр ну н зн чения. Полпред м следов ло н носить личные визиты (после прием у министр иностр нных дел и вручения верительных гр -мот) з местителям министр , директору деп рт мент , вед ющего русскими дел ми, н ч льнику к нцелярии министр , з ведуще-му протокольной ч стью, лиц м, встреч вшим полпред н вокз -ле, гл ве пр вительств , министр м, председ телям п л т п рл -мент , мэру город , высшим придворным и воинским н ч льник м, присутствов вшим при вручении верительных гр мот, т кже диплом тическим предст вителям госуд рств, с которыми «Рос-сия н ходится в договорных отношениях». При этом рекомендо-в лось «сдел ть личные визиты н ч льник м посольств и миссий, ост льному сост ву, который включен в список дшкорпус (со-

¹⁷ АВП РФ. – Ф. 057. – Оп. 7, п. 104. – Д. 4. – Л. 29.

ветники, секретари, ттше), ост вляются к рточки, н коих пред- в рительно н дписыв ется к р нд шом в левом верхнем углу ф милия дрес т »¹⁸. Циркуляр содерж л и дет льные пр вил пользов ния визитными к рточк ми по с мым р зличным прото- кольным повод м.

Постепенно в более поздние годы эт сложн я и весъм обре- менительн я протоколн я пр ктик был упрошен . Оди ко только в 1939 году по договоренности с ду йеном дипкорпус , к- кредитов нного в Москве, были отменены к к обяз тельн я про- токолн я форм визиты вежливости гл в диппредст вительств Н ркоминделу и член м коллегии НКВД¹⁹.

Т ким обр зом, российск я диплом тическ я служб уже в первые годы после революции приходит к поним нию того, что без строгого соблюдения (пусть и с оговорк ми идеологического пл н) основопол г ющих норм междун родной вежливости и общепринятых протокольных пр вил нельзя успешно строить межгосуд рственные отношения. Н протоколн й отдел НКВД возл г ется з д ч координ ции и пр ктической ре лиз ции всех связ нных с этим вопросов.



¹⁸ АВП РФ. – Ф. 057. – Оп. 3, п. 101. – Д. 1. – Л. 22.

¹⁹ АВП РФ. – Ф. 057. – Оп. 19, п. 113. – Д. 1. – Л. 4.



Дипломатическая иерархия и протокольное старшинство

Протокол по своей природе иерархичен. Любая государственная церемония или дипломатический ритуал связаны с необходимостью соблюдения определенного протокольного порядка или, другими словами, протокольного старшинства.

Дипломатический протокол, его принципы 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 одно общественно-политическое формирование не может обойтись без иерархии. С возникновением общественных отношений возникла необходимость в поддержании определенного порядка и дисциплины. Классовое расслоение общества, сословные, родовые, возрастные и, наконец, должностные различия требуют своей иерархии, различия определенных правил, соблюдение которых вносит известную гармонию в общественные отношения, не делая их в то же время более равноправными. Руководящая верхушка каждого общества создает свою иерархию, свои критерии определения старшинства. Иерархический порядок различия государств очень часто существенно отличается друг от друга. Вместе с тем в каждой стране, будь то монархия или республика, создается в ходе исторического развития свой собственный свод правил и обычаев, которые обеспечивают соответствующее преимущество лицам, занимающим более высокое положение в государственной, политической или общественной жизни по сравнению с другими (придворные или церковные чины, воинские или научные звания, дипломатические ранги, звание и систем профессиональных должностей и многое другое).

В России достаточно стройная система должностной иерархии появилась в начале XVIII столетия. 24 января 1722 г. император Петр I утвердил так называемый «Табель о рангах». Были установлены три чиновные категории: военные, статские и придворные, все чины делились на 14 рангов. В предреволюционный период

явился у к з о чин х русских диплом тических предст вителей при иностр нных двор х. Высшим чином для российского дипло м т з рубежом ст л р нг Чрезвыч йного и Полномочного Посл .

Вопрос о должностной иер рхии в н шей стр не не потерял кту льности и в н стоящее время. В 1995 году принят з кон «Об ос нов х госуд рственной службы Российской Федер ции». Все госуд рственные должности подр зделяются н пять групп, к жд я из которых делится, в свою очередь, н три кл сс (высший – пер вый). Н диплом тической службе помимо должностной иер рхии сохр няется шк л диплом тических р нгов, введенн я в м е 1943 год (от тт ше до Чрезвыч йного и Полномочного Посл).

Диплом тический протокол является орг низ ционно-поли тическим инструментом диплом тии. Люб я госуд рственн я церемония, протокольное мероприятие или диплом тический р ут связ ны с необходимостью соблюдения определенного иер рхического порядк в отношении уч ствующих в них офици льных лиц или, другими слов ми, – соблюдения протокольного ст р шинств .

Протокольное ст р шинство – одно из в жнейших пр вил диплом тического протокол и церемони л . В соответствии с пр вил ом протокольного ст р шинств то или иное офици льное лицо, приним ющее уч стие в междун родной встрече, переговор х, протокольном мероприятии имеет пр во н место, связ нное с его положением в госуд рственной, диплом тической, общественной или иной иер рхической структуре.

Протокольное ст р шинство, или пр во преимуществ , одного офици льного лиц по отношению к другому, в том числе пр во н более почетное место, определяется р зличными критериями, которых рекомендуется строго придержив ться и не н руш ть без дост точных ос нов ний. К кое-либо н рушение уст новленных пр вил созд ет определенные трудности для допустившей их стороны, требует, к к пр вило, соответствующих извинений и исп рвления допущенной ошибки.

Вопрос о том, кто з ним ет более высокое положение, имеет первостепенное зн чение для протокольной службы любого госуд рств . Протоколн я служб игр ет гл вную роль в вопрос х диплом тического протокол и церемони л в ходе проведения мероприятий, связ нных с присутствием офици льных предст вителей. Отступление от уст новленных пр вил протокольного ст р шинств в р мк х междугосуд рственных отношений р сцени в ется к н рушение норм междун родной вежливости.

Пр во преимуществ – это предпочтение, своего род привилегия отдельным лиц м, в том числе пр во н более почетное ме-

ких человек, р зрыв диплом тических отношений между М дридом и П рижем и д же угрозу возникновения войны. Импер триц Ек терин П требов л от российских послов «з щиц ть свое место при чужом дворе не токмо словесно, но и н сильтвенно».

Проблем определения ст ршинств гл в диплом тических миссий отдельных госуд рств созд в л нем ло з труднений при подпис нии договорных документов, доводя ситу цию порой до бсурд . Т к, для церемонии подпис ния мирного договор н К рловицком конгрессе (1689 г.) был выстроен специ льный п - вильон с числом входов, р вным числу предст вителей стр н, подписыв вших договор, н конгрессе в Утрехте (1713 г.) пон - добилось прорубить дополнительное количество дверных проемов во дворце, где пл ниров лось подпис ние, чтобы удовлетворить требов ния всех уч стников.

Одн из первых попыток н йти решение проблемы протокольного ст ршинств в истории диплом тии был предпринят в с мом н ч ле XVI век , когд п п Юлий II сост вил т к н зыв емый «Реестр древности мон рхий», в соответствии с которым ст ршинство имел предст витель того госуд рств , которое р ныше приняло христи нство. Критерий был весьм субъективным и споры о ст ршинстве продолж лись.

В 1815 году н Венском конгрессе были юридически з креплены новые критерии, которые были призн ны междун родным сообществом, хотя и не отвеч ли принципу суверенного р венств . Все госуд рств подр зделялись н три кл сс с учетом их военно-политического вес в сложившейся системе междун родных отношений н тот исторический период – держ вы с «обширными интерес ми», с «особыми интерес ми» и третьестепенные стр ны. Соответственно был определен и кл сс гл в диплом тических предст вительств: послы, посл нники и поверенные в дел х. Посл ми имели пр во обменив ться только стр ны, отнесенные к первому кл ссу – т к н зыв емые великие держ вы (Австрия, Великобрит ния, Пруссия, Россия и Фр нция). Несмотря н з - крепление очевидного нер венств отдельных госуд рств, решения Венского конгресс упорядочили систему ст ршинств . Т - ким обр зом, ср внительно н долгое время был положен конец многочисленным спор м о протокольном ст ршинстве гл в диплом тических предст вительств.

Оконч тельно этот вопрос был урегулиров н в междун родно-пр вовом поле в 1961 году, когд был подпис н большинством госуд рств – членов ООН, з тем р тифициров н , Венск я конвенция о диплом тических сношениях. Конвенция подр зделяет всех гл в диплом тических предст вительств н три кл сс –

послов, посланников и поверенных в делах. Послы, нунции и другие главы представительств эквивалентного ранга, также посланники и интернунции аккредитуются при главах государств, поверенные в делах – при министрах иностранных дел. Класс представительств определяется по соглашению между государствами. В конвенции отмечается, что между главами государств вследствие их принадлежности к тому или иному классу не должно проводиться различия (инчекк в отношении стращинств и этикета). Стращинство главы представительств соответствующего класса определяется, в свою очередь, датой и местом 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 главы иностранных представительств, должен быть одинаковым в отношении каждого класса.

Другим рангом дипломатической службы присваиваются дипломатические ранги, которые также являются одним из критериев протокольного стращинств. Дипломатический ранг – это степень отличия главы дипломатических представительств, дипломатического персонала посольств и миссий, также рангов центрального аппарата ведомств иностранных дел. Вместе с тем емой должностью ранг служит определенным ориентиром для влостей страны пребывания, принимающих того или иного дипломата. В соответствии с требованиями Венской конвенции главы иностранных представительств регулярно информирует ведомство иностранных дел о протокольном стращинстве членов дипломатического персонала.

Приглашенным и государственным или официальное мероприятие главы международных дипломатических представительств, исходя из правил международной вежливости, обычно предоствляется приоритетное почетное место в непосредственной близости от главы государства или глав представительств, если они участвуют в той церемонии. В США, например, в соответствии с принятым порядком протокольного стращинств официальных лиц иностранные послы при проведении мероприятий государственного характера занимают место непосредственно за государственным секретарем.

Дипломатический протокол регулирует международные отношения не один из важнейших международных принципов – принцип суверенного равенства государств. Поэтому вопрос о месте представителей разных стран в той или иной международной организации носит не правовой, организационно-протокольный характер. Обычно вопрос о стращинстве решается на основе об-

щей договоренности о языке и лф вите, которые следует использовать для н зв ния стр н-уч стниц соответствующей орг низ - ции и порядке их перечисления. В ряде случ ев н основе консенсус могут вноситься к кие-либо дополнительные элементы в уст новленный порядок.

В Орг низ ции Объединенных Н ций, н сессиях Генер льной Асс мблеи, з сед ниях Совет Безоп сности, комитетов, комиссий и других орг нов порядок протокольного ст ршинств при р сс дке предст вителей р зных госуд рств определяется исходя из н зв ний этих госуд рств н нглийском языке. В Орг низ ции по вопрос м безоп сности и сотрудничеств в Европе для этих целей используется фр нцузский язык, в Содружестве Нез - висимых Госуд рств – русский.

Порядок протокольного ст ршинств н постоянных сессиях Совет НАТО уст н влив ется н основе срок н хождения в должности соответствующих предст вителей. Одн ко, нез висимо от уровня проведения з сед ний Совет , постоянные предст - вители сидят з столом согл сно лф витному порядку нглийских н зв ний своих стр н. Т кой же порядок уст новлен и для всей структуры комитетов НАТО. Н з сед ниях Совет НАТО н уровне министров иностр нных дел один из министров принимает н себя функции почетного председ теля. Это подлежит постоянной рот ции. Предст вители госуд рств-уч стников выполняют эти функции поочередно в порядке нглийского лф вит .

Н междун родных конференциях все предст вители стр н-уч стниц имеют р вные пр в с точки зрения ст ршинств . В ходе р боты конференции придержив ются единственного пр вил – р сполжения делег ций в лф витном порядке офици льного язык конференции. Пост председ теля з ним ет либо гл в делег ции стр ны, где проходит конференция, либо руководители делег ций стр н-уч стниц по принципу ежедневной рот ции. Пр вило лф витного порядк действует и в отношении иных процедурных вопросов, если по ним з р нее не достигнуто иной договоренности.

В советский период истории н шей стр ны к кого-либо специ льного норм тив , регулирующего вопросы протокольного ст ршинств , не было, тем не менее, при проведении любого госуд рственного мероприятия протокольной службе приходилось всегда учитывать особую иер рхию п ртийной номенклатуры. Вопрос о протокольном ст ршинстве при проведении в Российской Федер ции офици льных мероприятий был решен в пр вом поле в девяностые годы, когд Ук зом Президент были ут-

верждены «Основные положения государственной протокольной практики Российской Федерации».

Приглашенным и государственный или официальное мероприятие глав и дипломатических представителей предост- является в соответствии с этим принципом приоритетное почетное место в непосредственной близости от глав государств или пр- вительств, если они участвуют в этой церемонии.

Несмотря на то, что до 1941 года глав дипломатических пред- ст- вительств СССР за рубежом именовались не посланцами, пол- пред- нами, не возникал вопрос о том, чтобы не признать иерархию внутри дипкорпуса, ус- тановившую в соответствии с освящен- ными историей международными конвенциями. Разъясняя основные принципы действующей протокольной практики, шеф Протокол НКВД Д.Т. Флоринский в беседах с кредитными в Москве иностранными представителями настойчиво проводил мысль о том, что упрощение отдельных церемоний и этикетных конвенций от- от- каз от соблюдения общепринятых международных правил дипломатического этикета. «Мы – реальные политики. Ди- лектик учит учитывать все факторы в данном историческом эт- пе и делать соответствующие практические выводы. Это в пол- ной мере относится и к протоколу. Вряд ли, на пример, на- м было бы целесообразно брать сейчас инициативу по отмене р- нгов и ур- венению послов и посланников, кредитными в Москве. Это, несомненно, было бы левым шагом, который принес бы ни- чем не оправдываемые осложнения в отношениях с дипкорпусом. От- кой революционизации и шего протокол говорить не при- ходится...»²⁰

Вопрос о том, кто из них имеет более высокое положение, имеет первостепенное значение для протокольной службы любого госу- д- ства. Но в советские времена эта проблема стояла особенно остро, поскольку с кем-либо официальным нормативом, с одной стороны, здесь не существовало, с другой – при проведении лю- бого мероприятия всегда приходилось учитывать особую иерархию партийной номенклатуры.

В рамках международного общения также возникли весьма деликатные ситуации протокольного свойства, когда, на пример, Генеральный (или первый) секретарь ЦК КПСС выезжал за рубеж и встречался с главными государствами, будучи формально членом Президиума Верховного Совета СССР. После совмещения постов генсек и Председателя Президиума Верховного Совета прото- кольная острота была снята. Тем не менее официально вопрос

²⁰ АВП РФ. – Ф. 057. – Оп. 13, п. 111. – Д. 2. – Л. 68.

о протокольном ст ршинстве решен лишь после учреждения пост Президент в конце 90-х годов, когд были утверждены Основные положения госуд рственной протокольной пр ктики Российской Федер ции (Госуд рственного протокол Российской Федер ции)²¹. В приложении к этому документу юридически з - креплено протокольное ст ршинство при проведении в Российской Федер ции офици льных мероприятий (в том числе применительно к мероприятиям в р мк х междун родных конт ктов).

Иностр нные послы, будучи в соответствии с междун родным пр вом предст вителями гл вы своего госуд рств , всегд ревностно относились к вопрос м протокольного ст ршинств и всеьм болезненно ре гиров ли н все случ и, когд счит ли, что их пр - в в к кой-то степени ущемлены. Поскольку ник кого офици льного документ о протокольном ст ршинстве при проведении мероприятий с уч стием высших должностных лиц не существово ло, от дипкорпус постоянно поступ ли з просы о порядке ст ршинств членов Пр вительств и ответственных р ботников НКВД. Из устных р зьяснений, которые д в лн этот счет шеф Протокол , протокольное ст ршинство применительно к междун родной деятельности выглядело в первые годы после революции следующим обр зом: Председ тель ЦИК, Председ тель Совн рком , н родный комисс р по иностр нным дел м, прочие н ркомы, секрет рь ЦИК, з меститель Н ркоминдел СССР, н ркомы РСФСР, другие з местители н ркомов СССР, члены коллегии н рком тов СССР, члены Реввоенсовет , з местители н ркомов РСФСР²². Среди з ведущих отдел ми Н ркоминдел приоритет отд в ля з ведущему политическим отделом, з ведущему дел ми д нной стр ны, з ведущему Протокольным отделом, для ост льных руководителей протокольное ст ршинство определялось длительностью пребыв ния в соответствующей должности.

Вопрос о протокольном ст ршинстве, о месте иностр нных послов и посл нников в церемони льном пл не стоял дост точно остро, и до конц 30-х годов здесь возник ли постоянные трения между Протоколом Н ркоминдел и дипкорпусом из-з мбиций ряд гл в миссий. Ду йен дипкорпус герм нский посол гр ф Р нц у в 1927 году, ссыл ясь н 300-летнюю пр ктику, отст ив л, в ч стности, точку зрения, что «послы в силу своего исключительного положения» обяз ны н носить первые визиты лишь гл ве госуд рств , гл ве пр вительств и руководителю иностр нного ведомств , ост льные «д же с мые в жные с новники стр ны,

²¹ Ук з Президент Российской Федер ции от 22 февр ля 1997 г. № 114.

²² АВП РФ. – Ф. 057. – Оп. 13, п. 111. – Д. 2. – Л. 66.