**Новая Россия. Дипломатическая служба**

Россия стала складываться в качестве централизованного государства, базирующегося главным образом на личной унии, в конце XV - начале XVI в. При Иване III (1440 - 1505) определилось ее территориальное ядро и началось создание централизованного государственного аппарата. Формирование единодержавной России при Иване IV Грозном естественно сопровождалось ростом ее международного авторитета и внешних связей. Для ведения внешнеполитических дела 1549 г. был учрежден Посольский приказ во главе с дьяком И.М. Висковатым. В конце XVI в. в приказе работало 15 - 17 подьячих и несколько переводчиков. Структурно приказ делился по территориально-государственному признаку на повытья. С 1667 г. дьяков сменили бояре: некоторым из них, например А. Л. Ордину-Нащекину. был присвоен особый титул - «царственные большие печати и государственных великих посольских дел оберегатель». В 1670-х гг. Посольский приказ стал именоваться Государственным приказом посольской печати.

Официальные представители иностранных государств появились в России раньше, чем русские дипломаты за границей. Это привело к выработке посольского обряда - этикета и порядка внешнеполитических сношений, которые отличались большой сложностью, торжественностью и своеобразием. В соответствии с посольским обрядом внешние сношения велись через «послов великих», «легких послов» (посланников) и «гонцов» в зависимости от важности и цели посольства, а иногда и от отдаленности места назначения. Для размещения иностранных послов в Москве был устроен Посольский двор. Посольский обряд просуществовал до Петра 1.

Непрестанные поездки царя Петра 1 привели к созданию в 1700- 1701 гг. Посольской походной канцелярии, которая позднее стала именоваться Посольской канцелярией и сразу же заняла главенствующее положение по отношению к продолжавшему существовать Посольскому приказу. В 1710 г. постоянным местопребыванием Посольской канцелярии стал Петербург. В декабре 1717 г. она была преобразована в Иностранных дел коллегию. При ее учреждении Петр 1 повелел: «К делам иностранным служителей коллегии иметь верных и добрых, чтобы не было дыряво, и в том крепко смотреть, и отнюдь не определять туда недостойных людей или своих родственников, особенно своих креатур. А ежели кто непотребного во оное место допустит или, ведая за кем в сем деле вину, а не объявит, то будут наказаны, яко изменники». Во главе Коллегии были поставлены президент и его заместитель, а членами Коллегии являлись тайной канцелярии советник канцелярии советник и асессоры (обычно двое). Коллегия разделялась на политический департамент и публичную экспедицию; в 1770-х гг. был создан также церемониальный департамент, а в 1796 г. - особый департамент азиатских дел.

В допетровский период Россия почти не имела постоянных дипломатических представительств в других государствах: отношения с ними поддерживались через специально назначаемых для каждого случая лиц. Первые русские постоянные миссии были учреждены в 1634 г. в Швеции, в 1673 г. - в Польше и в 1699 г. - в Гааге. При Петре 1 резко возрастает число таких миссий: они учреждаются в 1700 г. в Дании, в 1701 г. - в Австрии и Турции, в 1702 г. - во Франции, в 1706 г. - в Великобритании и Пруссии и т.д. К концу века за рубежом работал 21 дипломатический представитель.

Не располагая подготовленными местными дипломатическими кадрами, Петр 1 привлекал на российскую дипломатическую службу иностранцев, многие из которых укоренились в России. Дипломатическая переписка, которая велась на русском языке, становилась многоязычной.

Император Александр 1 подписал 8 (20) сентября 1802 г. манифест о создании в Управлении государственных дел восьми отделений, в том числе иностранных дел, каждое из которых «составляет особое министерство и находится под непосредственным управлением министра, коего Мы назначаем». Манифестом предусматривалось, что министр иностранных дел имеет своего помощника со званием товарища министра. В МИД имелись также совет министра, департаменты и канцелярии. Отношения с Западной Европой и Америкой сосредоточились в двух департаментах. Департамент внешних сношений вел политическую переписку с иностранными государствами, собирал сведения о положении в других странах, хранил шифры. Департамент внутренних сношений вел все текущие дела. консульские вопросы и защищал интересы российских подданных за границей. Учрежденный азиатский департамент занимался отношениями со странами Ближнего, Среднего, Дальнего Востока и с народами Азии, входившими в состав Российской империи. Для подготовки кадров востоковедов в 1823 г. в МИД было создано учебное отделение восточных языков.

Правовой статус российских дипломатов определялся «Положением относительно дипломатических агентов», принятым 19 марта 1815 г. в качестве приложения к Заключительному акту Венского конгресса 1814- 1815 гг. Это Положение, известное как Венский регламент 1815 г., установило деление дипломатов на три класса: послы и папские легаты (нунции), представляющие своих монархов: посланники, министры и «иные уполномоченные при государях»; поверенные в делах, уполномоченные при министрах иностранных дел. Во время Аахенского конгресса (30 сентября - 21 ноября 1818 г.) Россия, Австрия, Англия, Пруссия и Франция подписали протокол о ранге министров-резидентов, которые должны составлять средний между посланниками и поверенными в делах класс дипломатических представителей и аккредитовываться при главе государства.

В XIX в. большую роль в дипломатии играли генерал-губернаторы и наместники приграничных губерний России. Они получали широкие полномочия на ведение внешнеполитических дел, вплоть до заключения территориальных соглашений, например Степной, Иркутский. Туркестанский, Приамурский генерал-губернаторы, а также наместники на Кавказе, Дальнем Востоке и др.

Вышеупомянутая Иностранных дел коллегия была подчинена министру и в составе министерства просуществовала до 1832 г.

В 1866 - 1868 гг. в МИД произошло деление департаментов на отделения и столы, каждый из которых ведал определенным районом или страной. Руководство МИД стало придавать большое значение созданию дипломатических архивов. По указанию императора Александра III были учреждены срочные курьерские сообщения между МИД и загранпредставительствами, а в 1886 г. предпринята попытка заменить в дипломатической переписке иностранные языки на русский.

Во второй половине XIX- начале XX в. были учреждены дипломатические представительства России в Китае, Японии, Корее, Мексике, Марокко, Сиаме и ряде других стран. К 1914 г. Россия имела за границей девять посольств, 37 миссий и одно политическое агентство.

Императором Николаем II в 1914 г. было утверждено новое положение о МИД, по которому все текущие дела были сосредоточены в политических отделах, причем 1-й отдел ведал вопросами отношений со странами Западной

Европы, Америки и частично Африки, а 2-й, 3-й и 4-й отделы курировали связи с балканскими и азиатскими странами. Выработанный одновременно с этим свод положений по реорганизации зарубежной службы России не приобрел силу закона, возможно по обстоятельствам военного времени.

Созданная в соответствии с манифестом царя Николая II от 17 октября 1905 г. Государственная дума являлась лишь законосовещательным, представительным учреждением Российской империи (1906- 1917). МИД России, как и другие министерства, не был ответствен перед Думой, но был обязан отвечать на ее запросы, хотя в отдельных случаях (точно не определенных) мог и отказаться от ответа.

2 марта 1917 г. Николай II отрекся от престола. Временное правительство было создано 27 февраля (12 марта) 1917 г. Наряду с этим 27 февраля (12 марта) 1917 г. был образован Петроградский Совет рабочих и солдатских депутатов. Таким образом, в стране сложилось двоевластие, которое просуществовало до июльских событий 1917 г., когда вся власть перешла в руки Временного правительства.

24-25 октября (6-7 ноября) 1917 г. произошло Октябрьское вооруженное восстание в Петрограде» власть перешла к Военно-революционному комитету. Временное правительство было арестовано. II Всероссийский съезд Советов рабочих и солдатских депутатов, состоявшийся 25-26 октября (7-8 ноября)

1917 г. в Петрограде, сформировал первое советское правительство-Совет Народных Комиссаров (СНК) во главе с В. И. Лениным. Народным комиссаром по иностранным делам стал Л.Д. Троцкий, которого на атом посту 30 мая

1918 г. сменил Г.В. Чичерин. Официального изменения наименования «Российская Республика» произведено не было, и оно сохранилось (с некоторыми вариантами и отклонениями) до III Всероссийского съезда Советов рабочих и солдатских депутатов, открывшегося 23 января 1918 г. и слившегося с III Всероссийским крестьянским съездом, созванным 13 (26) января 1918 г. Съезд принял «Декларацию прав трудящегося и эксплуатируемого народа», провозгласившую, что РСФСР «учреждается на основе свободного союза свободных наций как федерация советских национальных республик». 10 июля 1918 г. была принята первая Конституция РСФСР.

Первыми советскими дипломатами стали профессиональные революционеры, вернувшиеся из эмиграции и с каторги или вышедшие из тюрем, а также матросы Балтийского флота и рабочие петроградских заводов. Дипломаты-специалисты. работавшие при прежних режимах, в большинстве своем отказались от сотрудничества с новой властью. Первый список сотрудников Народного комиссариата иностранных дел (НКИД) от 3 декабря 1917 г. содержал лишь тридцать имен, и весь комиссариат помещался в одной комнате Смольного.

В тот период РСФСР, так же как и образовавшиеся на территории бывшей Российской империи УССР, БССР и ЗСФСР, вела свои внешние сношения самостоятельно. Ко времени образования СССР 30 декабря 1922 г. она имела дипломатические отношения с Афганистаном, Германией, Персией, Монголией, Польшей, Турцией и Финляндией. Шесть государств, признавших РСФСР де-факто, имели в России представительства различного характера: Норвегия, Австрия и Чехословакия - полномочных представителей, Китай - специального делегата. Италия - председателя торговой делегации и Англия - официального агента, возглавлявшего торговую миссию.

Для официальных советских представителей за рубежом декретом СНК РСФСР от 4 июня 1918 г. было введено наименование «полномочный представитель» (полпред), причем в его верительных грамотах указывалось, к какому дипломатическому классу - посла или посланника - он относится. К концу 1921 г. в центральном аппарате, в советских республиках и за рубежом работало три с половиной тысячи сотрудников НКИД.

В 1919-1920 гг. странами Антанты (Англия и Франция), а также США, Японией и Италией под предлогом того, что наличие советской власти угрожает существованию созданной ими версальской системы, формально завершившей войну 1914- 1918 гг., была начата вооруженная интервенция против России, которая сопровождалась попытками ее политической изоляции. В марте 1919 г. представителем НКИД в США был назначен Ф.Ф. Мартене. передавший в госдепартамент свои верительные грамоты и меморандум, в котором выражалась готовность установить дружественные отношения между РСФСР и США. Госдепартамент не дал ответа на меморандум, отметив в одном из своих документов, что отказывается признать советское правительство и его представителя. Мартенсу было предложено выехать в Москву.

УССР, БССР и ЗСФСР обычно поддерживали отношения с другими странами через представителей РСФСР. но имелись и самостоятельные представительства: Армении - в Турции и Иране, Азербайджана - в Турции, Украины - в Германии, Польше. Чехословакии и Австрии.

30 декабря 1922 г. на Первом съезде Советов СССР представители РСФСР, УССР, БССР и ЗСФСР утвердили Декларацию и Договор об образовании СССР. 31 января 1924 г. Вторым съездом Советов была принята первая союзная Конституция, законодательно оформившая новое государственное образование. В 1925 г. в состав СССР вошли Узбекская и Туркменская республики. В 1929 г. была образована Таджикская ССР.

16 июля в Харькове и 21 декабря 1923 г. в Тбилиси и Москве союзные республики нотифицировали иностранным представительствам передачу своих внешних сношений Союзу ССР. НКИД союзных республик были преобразованы в Управления уполномоченных НКИД СССР. 23 июля 1923 г. СССР нотифицировал иностранным представителям в Москве о принятии Союзом ССР ведения внешних сношений союзных республик и о закрытии дипломатических представительств отдельных союзных республик за границей. В тот же день НКИД РСФСР был преобразован в общесоюзный комиссариат, и уполномоченные НКИД СССР были учреждены при СНК РСФСР. ЬССР, УССР и ЗСФСР: в 1925 г. - при СНК Узбекской ССР и Туркменской ССР. в 1929 г.- при СНК Таджикской ССР. Уполномоченный НКИД назначался СНК СССР. В обязанности уполномоченных входили: поддержание связи между НКИД СССР и правительством данной союзной республики, контроль за исполнением органами союзной республики договоров и соглашений, заключенных СССР с иностранными государствами, и законодательства, касающегося иностранных государств на территории СССР, а также руководство органами НКИД и поддержание связей с иностранными представителями на территории союзной республики.

Постепенно удалось ликвидировать международную изоляцию страны: в 1924 г. были установлены дипломатические отношения с Англией. Францией и Италией, в 1925 г. - с Японией, а также с целым рядом других государств.

В целях расширения и укрепления сотрудничества с другими государствами 1 февраля 1944 г. Верховный Совет СССР предоставил союзным республикам право непосредственных сношений с иностранными государствами. Народный комиссариат иностранных дел СССР был преобразован из общесоюзного в союзно-республиканский народный комиссариат, и в союзных республиках стали создаваться свои ведомства иностранных дел. 15 марта 1946 г. НКИД СССР был преобразован в Министерство иностранных дел СССР.

Во время второй мировой войны была произведена своего рода унификация дипломатических рангов и приведение их в соответствие с международной практикой. Были введены ранги чрезвычайного и полномочного посла, чрезвычайного и полномочного посланника и поверенного в делах. Были введены и другие дипломатические ранги: советник 1 и II класса, первый секретарь 1 и II класса, второй секретарь 1 и II класса, третий секретарь и атташе. Кроме дипломатических атташе, в загранпредставительствах работают военные, военно-морские, военно-воздушные атташе - представители военного ведомства назначившей их страны при военном ведомстве страны пребывания: специальные атташе - представители различных ведомств своей страны (по промышленности, сельскому хозяйству, труду, культуре и т.п.): атташе по вопросам печати.

11 февраля 1964 г. СССР ратифицировал некоторыми оговорками) Венскую конвенцию о дипломатических сношениях - основной международно-правовой документ, определяющий статус и функции дипломатического представительства при главах государств. Она была принята 18 апреля 1961 г. в Вене на Конференции ООН по дипломатическим сношениям и иммунитетам. Конвенция определяет порядок установления дипломатических отношений, аккредитования главы дипломатического представительства и прекращения его функций, уведомления МИД государства пребывания о назначении, прибытии и убытии сотрудников представительства и членов их семей, устанавливает классы глав представительств. Она содержит нормы, связанные с объявлением главы представительства или кого-либо из членов дипломатического персонала представительства персоной поп grata (нежелательное лицо). Конвенция регулирует вопросы старшинства глав представительств соответствующего класса и членов дипломатического персонала представительств, а также предусматривает порядок назначения лиц, временно исполняющих обязанности главы представительства. Значительная часть Конвенции посвящена дипломатическим привилегиям и иммунитетам. К Конвенции приложены два факультативных протокола: об обязательной юрисдикции Международного суда, деятельность которого определяется Уставом Организации Объединенных Наций (ООН), и о неприменении законов о гражданстве государства пребывания к сотрудникам дипломатических представительств.

В последующие годы в СССР был принят целый ряд внешнеполитических документов, предусматривающих важнейшие меры по предотвращению мировой войны и призывающих неуклонно проводить политику мирного сосуществования государств независимо от их социального строя.

Эти документы определяли общую направленность внешнеполитического курса страны, однако не исключали принятия весьма важных дипломатических и других решений, имевших отношение к внешней политике, узким кругом лиц. НКИД и МИД возглавляли (после Г.В. Чичерина) М.М. Литвинов (1930- 1939), В.М. Молотов (1639- 1949. а также 1953- 1956), А.Я. Вышинский (1949- 1953) и А.А. Громыко (1957-1985).

Политика перестройки, начатая М.С. Горбачевым, нашла свое отражение и в работе МИД. В постановлений Съезда народных депутатов СССР (июнь 1989 г.) «Об основных направлениях внутренней и внешней политики» говорится:

«Отказ от догматических представлений, реализм в подходе к различным явлениям и процессам международной жизни, возвращение общечеловеческим ценностям их утраченного значения, деидеологизация межгосударственных отношений, органичное воссоединение политики, направленной на защиту интересов страны, с нравственностью - все это отличительные черты нового мышления, в соответствии с которым произошло коренное изменение внешнеполитического курса страны».

Постановление было принято к руководству и исполнению МИД СССР, которое в 1985-1991 гг. возглавлял Э.А. Шеварднадзе.

Россия активно участвует в работе ООН и таких ее органов, как Генеральная ассамблея, Совет Безопасности, Экономический и Социальный Совет (ЭКОСОС). Совет по опеке. Международный суд и Секретариат, в деятельности 16 специализированных учреждений ООН. а также более 500 других международных межправительственных и неправительственных организаций.

Работу российских делегаций на международных и региональных встречах, конференциях и совещаниях обеспечивают сотрудники соответствующих подразделений МИД, важнейшим из которых является консульская служба.

Институт консулов, зародившись в конце XI - начале XII в. главным образом для защиты интересов европейского купечества на Востоке, по мере развития торговли между европейскими странами распространился и на Запад. Во второй половине XVIII в. этот институт приобретает черты, сохраняющиеся и в настоящее время.

Консульские отношения России начали развиваться в XVI в., когда российское правительство стало принимать консулов иностранных государств. К учреждению своих консульств Россия приступила при Петре 1. Первые из них были созданы в Венеции (1711), Париже (1715), Бордо (1723), а также в Пекине (1719), Шемахе (1720). Назначение консулов осуществлялось самим царем через сенат по рекомендации созданной в 1719 г. Коммерц-коллегии. Иностранных дел коллегия выдавала консульские патенты и приводила консулов к присяге. После упразднения в 1832 г. Иностранных дел коллегии вопросами консульской службы занимались различные департаменты МИД России: внутренних дел (с 1897 г. - II департамент), хозяйственных и счетных дел (с 1868 г. - департамент личного состава и хозяйственных дел, а с 1914 г. - 1 департамент). В 1917 г. в МИД России впервые был создан консульский департамент. Права и обязанности российских консульских учреждений впервые были кодифицированы в Уставе для консулов в Европе и Америке в 1820 г. и расширены Уставом 1858 г. На Востоке их деятельность регулировалась Торговым уставом. Общий устав был утвержден лишь в 1893 г. Ко времени образования МИД России в 1802 г. за рубежом насчитывалось 14 генеральных консульств, восемь консульств и два вице-консульства. Через 100 лет соответственно 29, 69 и 39, а также более 300 нештатных консулов и вице-консулов.

Нештатный консул-лицо. не состоящее на государственной службе, но выполняющее в определенном объеме консульские функции по поручению представляемого государства и с согласия государства пребывания. В качестве платы за свою работу ему разрешается обращать в свою пользу консульские сборы. В 1921 г. институт нештатных консулов был упразднен.

Консульский устав СССР был утвержден 8 января 1926 г. В последующем в него были внесены некоторые поправки и уточнения. Главе самостоятельного консульского учреждения (генконсульства. консульства, вице-консульства и консульского агентства) выдается консульский патент, который передается в МИД страны пребывания. В ответ на него получают консульскую экзекватуру. Консульские должностные лица пользуются привилегиями и иммунитетами.

В 1976 г. был введен в действие новый Консульский устав, при составлении которого были учтены опыт консульской службы, изменения в законодательстве, а также положения консульских конвенций, заключенных иностранными государствами. СССР, однако, не присоединился к Венской конвенции о консульских сношениях. которая была принята на конференции ООН 24 апреля 1963 г., поскольку ее некоторые положения не соответствовали советской консульской практике.

Правовое положение иностранных консулов в России регулируется Положением о дипломатических и консульских представительствах иностранных государств от 23 мая 1966 г.

Отдел дипломатическо-курьерской связи МИД ведает вопросами приема и отправления дипломатической почты с помощью дипломатических курьеров. В соответствии с Венской конвенцией о дипломатических сношениях, подготовленной Комиссией международного права и принятой на конференции 18 апреля 1961 г., дипломатические курьеры пользуются личной неприкосновенностью и не подлежат аресту или задержанию в какой-либо форме. Основанием для признания за соответствующим лицом статуса дипломатического курьера является курьерский лист, дающий право на провоз через границу указанного в нем количества мест дипломатической почты. Дипломатический курьер обеспечивается дипломатическим паспортом. При проезде через границу курьер не освобождается от таможенного досмотра личного багажа и взыскания пошлин, однако на основе взаимности или в порядке вежливости власти обычно не прибегают к такой процедуре.

Характер и направление деятельности других подразделений МИД непосредственно связаны с их наименованиями.

После преобразования НКИД СССР из общесоюзного в союзно-республиканский, а затем в МИД СССР были созданы ведомства внешних сношений в союзных республиках, в том числе в РСФСР. Поскольку внешняя политика СССР носила общесоюзный характер, эти ведомства были декоративными во всех республиках за исключением Украины и Белоруссии, представленных в ООН. МИД РСФСР не имел возможности выявлять и формулировать специфические внешнеполитические интересы и потребности России. Эти интересы порождены особенностями географического положения, истории, культуры, комбинацией природных ресурсов, уровнем и направленностью научно-технического развития. Это прежде всего особый политический интерес в Европе и к сопредельным странам азиатско-тихоокеанского района. Такое положение МИД РСФСР было отражением общей неоформленности государственных структур России.

Центробежные тенденции, особенно проявившиеся в Советском Союзе в конце 80-х гг., чрезвычайно важный характер стали принимать после того, как Съезд народных депутатов РСФСР 12 июня 1990 г. утвердил Декларацию о государственном суверенитете РСФСР. Параграф 14 Декларации гласит: «РСФСР заявляет о своей приверженности общепризнанным принципам международного права и готовности жить со всеми странами и народами в мире и согласии, принимать все меры к недопущению конфронтации в международных, межреспубликанских и межнациональных отношениях, отстаивая при этом интересы народов России». В результате августовских событий 1991 г. значительно возросла роль России.

8 декабря 1991 г. в Беловежской Пуще руководители Белоруссии (С. Г. Шушкевич), России (Б.Н. Ельцин) и Украины (Л.М. Кравчук) провозгласили создание Содружества Независимых Государств (СНГ).

19 декабря 1991 г. президент России Б.Н. Ельцин подписал указ об упразднении МИД СССР, в соответствии с которым МИД России принял в свое ведение оперативное управление упраздняемым министерством, включая здания, сооружения, имущество и средства. Вслед за этим генеральный секретарь ООН был уведомлен, что «членство Советского Союза продолжается теперь Российской Федерацией», которая сохраняет «ответственность за все права и обязательства Советского Союза по Уставу ООН».

**Список литературы**

Ю.В. Сусликов. Новая Россия. Дипломатическая служба