

МЕЖДУНАРОДНЫЕ ОРГАНИЗАЦИИ И РАЗВИТИЕ ОТДЕЛЬНЫХ ОТРАСЛЕЙ МПП

Юлдашева Г. _____

ТРАНСФОРМАЦИЯ ДИПЛОМАТИЧЕСКИХ И КОНСУЛЬСКИХ ФУНКЦИЙ НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ

***Аннотация.** Данное исследование посвящено вопросам трансформации традиционной дипломатии и консульских функций на современном этапе. В работе, проанализированы следующие факторы, влияющие на изменения в данной сфере: рост контроля общественности за дипломатической и консульской деятельностью государств, за счет современных возможностей СМИ и выхода на международную арену негосударственных структур участвующих на дипломатических переговорах; влияние технологического прогресса на трансформацию традиционных дипломатических функций; появление новых акторов международных отношений, практикующих новые формы дипломатии; современные тенденции трансформации консульских функций через призму новых вызовов, связанных с такими явлениями, как рост взаимных поездок граждан, природные бедствия, гражданские войны, множественное гражданство, международное трудоустройство, секс-туризм и торговля людьми и др. при подготовке статьи использовались методы контент анализа, сравнительного анализа, диалектический метод, системный метод, логический метод. Сегодня дипломатические и консульские сношения становятся сложным и глобальным явлением. Исследование этих факторов позволило сделать вывод о том, что действующая система норм дипломатического и консульского права несовершенна и не отвечает новым, современным требованиям и обуславливает усовершенствование действующих норм дипломатического и консульского права.*

***Ключевые слова:** Дипломатия, дипломатические нормы, дипломатическая служба, дипломатические функции, консульские функции, консульская служба, консульские услуги, коммуникационные новшества, технологические новшества, сотрудничество.*

***Abstract:** This research is dedicated to the questions of transformation of the traditional diplomacy and consular functions at the modern stage. The author analyzes the following factors which affect the changes in the aforementioned sphere: increase of public control over the diplomatic and consular activity of the nations due to the modern opportunities of mass media and expanding onto the international arena of nongovernmental structures participating in the diplomatic negotiations; influence of the technological progress upon the transformation of the traditional diplomatic functions; emergence of the new actors of international relations realizing the new forms of diplomacy; as well as the modern trends of transformation of the consular functions through the prism of the new challenges associated with such phenomena as natural disasters, civil wars, multiple citizenship, international em-*

ployment, sex tourism, human trafficking, etc. At the present time diplomatic and consular relations gain the status of a complicated and global phenomenon. The examination of these factors allowed making a conclusion that the current system of norms of the diplomatic and consular law is imperfect and does not meet the modern requirement, thus it substantiates the need for improvements of the existing norms of the diplomatic and consular law.

Keywords: *Communication novelties, consular affair, consular service, consular functions, diplomatic functions, diplomatic service, diplomatic norms, diplomacy, technological novelties, partnership.*

Предисловие

На современном этапе отношения между государствами с каждым годом возрастают и расширяются, и они приобретают все более динамичный характер. Следует отметить, что сегодня меняется характер традиционной дипломатии, и она стала сложным глобальным явлением. На международной арене появились много новых акторов, которые также начали осуществлять функции, которые считались исключительной прерогативой традиционной дипломатии. Традиционная дипломатия претерпела очень много изменений и расширилась после окончания «Холодной войны», что несомненно привело к трансформации дипломатии и дипломатических функций.

Новые проблемы, которые возникли в мировом сообществе в конце XX и начале XXI вв., особенно угроза международного терроризма, религиозного экстремизма и фундаментализма, торговля людьми требуют дальнейшего совершенствования деятельности дипломатических представительств и консульских учреждений и их правовых основ, а также принятия радикальных мер защиты интересов своих государств, граждан и государства.

Анализ статистической информации в различных странах мира показывает постоянно растущий объем консульской деятельности государств и увеличение количества консульских учреждений, что в

свою очередь подтверждает влияние этого феномена на развитие консульского права и необходимость его детального и всестороннего исследования.

Создание безвизовых зон, активизация процессов миграции и многое другое в условиях стремительно меняющегося мира вынуждают государства вести более активный поиск адекватных решений. Разумеется, это в полной мере относится и к дальнейшему выстраиванию архитектуры консульской службы и ее качественной модернизации на перспективу.

В этой связи многие исследователи и ученые во всем мире уделяют большое внимание изучению современных вызовов, которые приводят к пересмотру государствами роли консулов и консульских институтов в целях эффективной защиты интересов и прав своих граждан. В современном мире, консульское право, и консульская служба тщательно изучаются через призму новых вызовов, связанных с такими явлениями, как рост взаимных поездок граждан, природные бедствия, гражданские войны, множественное гражданство, международное трудоустройство, пенсионные вопросы, похищение детей, принудительные браки, секс-туризм и торговля людьми. Те страны, которые до недавнего времени ограничивали свободный выезд своих граждан в другие страны, в настоящее время испытывают серьезные трудности, связанные с консульскими вопросами (например, Китай и Корея).

1. Трансформация дипломатических функций

Дальнейшее развитие и усовершенствование дипломатии во многом зависят от норм дипломатического права. С одной стороны многие правила и нормы современной дипломатии нашли свое отражение в таких международно-правовых актах как Венская конвенция о дипломатических сношениях (от 1961 г), Венской конвенции о консульских сношениях (от 1963 г) и т. п. С другой стороны, трансформация традиционной дипломатии, появление новых акторов, а также вопрос координации взаимодействия государственных органов внешних сношений с другими акторами создают новые формы правоотношений, которые не регулируются нормами дипломатического права. Это обстоятельство требует тщательного анализа действующих норм дипломатического права.

Внешние сношения государств регулируются нормами международного права и нормами национального права, которые принято считать источниками дипломатического права. Основными международно-правовыми актами в этой области являются вышеупомянутые Венские конвенции о дипломатических и консульских сношениях.

В свою очередь, нормы национального законодательства воспроизводят основные положения дипломатического права, а по некоторым вопросам устанавливают их более детальное регулирование, а также регламентируют те вопросы, которые вообще не получили решения в международном праве [1, с. 522].

Международно-правовые и национальные источники дипломатического права вместе создают правовое поле для осуществления внешних сношений и функционирования дипломатических представительств. Однако, наличие следующих факторов под-

тверждают, что действующая система норм дипломатического и консульского права не отвечает новым требованиям и вызовам:

- В начале XXI столетия дипломатия все больше начала подпадать под контроль общественности. Это происходит за счет возможностей средств массовой информации, и в связи с выходом на международную арену негосударственных структур, различного рода движений – этнических, религиозных и др., а также общественных организаций, которые начали заниматься «традиционными дипломатическими проблемами» – поиском согласия в конфликтных ситуациях, предоставлением посреднических услуг и т.п. Сформировалась особая сфера деятельности, так называемое второе направление дипломатии (Track Two Diplomacy) или неофициальная дипломатия. Эти негосударственные акторы во многих случаях участвуют на дипломатических переговорах наряду с представителями государственных органов внешних сношений. В этом контексте также необходимо отметить растущую роль ТНК в переговорных процессах.
- **Современная внешняя политика ориентируется на использовании двусторонней коммуникации** (нежели чем иерархической коммуникации). Транспортная и коммуникационная революции изменили правила ведения двусторонних переговоров. Если раньше ведение двусторонних переговоров с властями страны пребывания являлось прерогативой дипломатических представительств, то в результате технологического прогресса другие органы внешних сношений получили возможность вести переговоры напрямую. Это обстоятельство, в свою очередь, привело к трансформации традиционных дипломатических функций [2, с. 1]. Дипломатические

представительства становятся вспомогательными органами.

- **Появляются новые акторы, практикующие новые формы дипломатии.** В качестве примера можно привести ЕС, который ведет самостоятельную внешнюю политику. Организационная форма, нормативно-правовая база и внешняя деятельность ЕС противоречит традиционным принципам «Вестфальской дипломатии», основанных на суверенном равенстве государств. Несмотря на то, что ЕС не является государством, она имеет много зарубежных представительств, которые имеют дипломатический статус. Их деятельность соответственно регулируется Венской конвенцией о дипломатических сношениях от 1961 года. Несмотря на то, что ст. 41 Венской конвенции запрещает дипломатическим представительством и их персоналу вмешиваться во внутренние дела страны пребывания, на практике ЕС часто нарушает данную статью. Под предлогом помощи на развитие, создания благоприятных торговых режимов ЕС вмешивается во внутренние дела государств [3, с. 5]. В этом контексте также необходимо отметить дипломатическую деятельность ННО, основанную на проведении различных крупномасштабных акций, для решения политических и социальных вопросов.
- **Трансформация консульских функций** в связи с ростом роли института консулов на современном этапе, рассмотрим более подробно в следующем параграфе.

2. Трансформация консульских функций

На сегодняшний день консульские службы работают в постоянно меняющейся обстановке. Эта тема сейчас активно об-

суждается в научной литературе и в СМИ многих стран. Здесь мы более детально рассмотрим, какие факторы влияют на рост, спроса на консульскую службу, а также соответствующие этому характер и особенности предложения, другими словами, каким образом консульская служба должна реагировать на возрастающий спрос.

В последние годы растет спрос на качественные и эффективные консульские услуги. Это связано с несколькими факторами, среди которых рост числа взаимных поездок граждан и рост числа трудовых мигрантов. Например, более 2.8 миллионов граждан Канады живут в других странах на постоянной основе. Согласно данным журнала «The Economist», количество граждан Китая и Индии, проживающих в других государствах, составляет 50 и 22 миллиона человек соответственно. А число бразильцев, проживающих за рубежом, составляет 3 миллиона человек. Одновременно наблюдается рост количества туристических поездок. Например, в 2011 году количество граждан Австралии, посетивших зарубежные страны в качестве туристов, составило 7,6 миллионов человек.

Второй фактор – это экономическая выгода, которую развивающиеся государства получают от денежных переводов трудовых мигрантов. Такие денежные переводы имеют существенный характер для экономики многих стран, и в этой связи защита прав и интересов трудовых мигрантов является важным направлением внешней политики многих развивающихся государств.

Третий фактор – это трансформация понятия «граждане в бедственном положении». По сравнению с предыдущими годами в настоящее время люди часто путешествуют в страны с нестабильной внутривластной обстановкой, а также растет количество экстремальных туристов. Национальные компании начали активно инвестировать в

экономику стран с менее привлекательным инвестиционным климатом.

Помимо этого, значительно усложняют консульскую практику государств и такие факторы, как множественное гражданство, новые виды туризма (например, медицинский туризм), похищение детей и транснациональный терроризм. Соответственно, вышеназванные факторы существенно меняют природу спроса на консульские услуги, которые должны адекватно отражать возникшие нужды и ожидания граждан. Как отмечает Карин Тиндал, «консульские учреждения получают положительный отзыв в тех случаях, когда они проявляют способность спасти своих граждан. Когда они не справляются с очевидной, но не однозначной задачей «оказания помощи гражданам за границей» их критикуют» [4, с. 106-107]

Необходимо отметить, что спрос на качественные консульские услуги вырос не только в западных странах, но и в развивающихся странах. Например, в 2006 году китайское национальное новостное агентство «Sina» опубликовало более 696 статей, касающихся обеспечения безопасности китайских граждан за рубежом [5].

Как правительства реагируют на возрастающий спрос и каким образом они реформируют свои консульские службы? Исследования, проведенные многими исследователями, выявили, что правительства, в основном, предпринимают следующие шаги в данном направлении:

- расширяют консульские функции в соответствии со спросом;
- управляют ожиданиями, чтобы повлиять на возрастающий спрос;
- внедряют новшества в сферу консульских услуг для удовлетворения спроса.

К первой группе мер прежде всего можно отнести расширение сети консульских загранучреждений. Например, за последние годы для защиты прав и интересов своих граждан,

трудящихся в США, правительство Мексики открыло более 50 консульских учреждений в США [6]. В эту группу также можно отнести расширение масштаба консульских услуг. На сегодняшний день многие консульские учреждения предоставляют социальные услуги или другие формы поддержки исходя из нужд своих граждан. Например, консульства Мексики в США предлагают своим гражданам языковые курсы и услуги по трудоустройству, а для трудовых мигрантов из Индии, работающих в ОАЭ, функционирует горячая линия для консультаций.

Однако ни одно правительство не может удовлетворить возрастающий спрос на консульские услуги только посредством расширения сети консульских учреждений и соответствующего изменения консульских функций. Задача слишком велика. Некоторые страны активно прибегают к управлению ожиданиями. В отличие от других данная стратегия направлена не столько на удовлетворение спроса, сколько на изменение спроса. Например, Австралия использует информационные кампании, чтобы продвигать индивидуальную ответственность граждан и соответственно ограничивать государственную ответственность. Австралия начала активно использовать данную стратегию после терактов в Бали, в числе жертв, которых были австралийские граждане. Другие страны, включая Канаду, в целях ограничения государственной ответственности публикуют онлайн-список консульских функций, которые консульские должностные лица вправе осуществлять [7]. При этом необходимо подчеркнуть, что управление ожиданиями напрямую зависит от национального законодательства стран. Консульское законодательство государств различается, и обязательства консульских должностных лиц могут быть дискреционными или могут быть закреплены в соответствующих нормативных актах. В некоторых

случаях задачи и обязательства консульских учреждений носят конституционный характер. В последние годы многие западные страны осуществляют политику, направленную на сдерживание спроса, и, наоборот, в развивающихся странах правительства уделяют большое внимание защите своих граждан, находящихся за рубежом.

Те страны, которые не намерены ограничивать государственную ответственность перед своими гражданами, очень успешно реагируют на современные вызовы и на возрастающий спрос путем внедрения новых подходов к работе консульских учреждений.

Как уже было отмечено, многие страны эффективно справляются с современными вызовами путем внедрения новшеств в сферу консульской деятельности. Практика многих государств показывает, что внедренные новшества можно разделить на три категории: коммуникационные новшества, технологические новшества и партнерство.

Превентивная коммуникация имеет универсальный характер для многих консульских служб. Советы путешественникам являются основным аспектом консульских функций, однако невозможно достичь эффективной коммуникации, ограничиваясь только советами и информацией для путешественников о возможных рисках посещения той или иной страны. Веб-сайты консульских учреждений остаются основным универсальным инструментом для консульской коммуникации, но они отличаются качеством дизайна и эффективностью.

В результате широкого применения мобильных телефонов многие страны начали использовать SMS-сообщения в качестве нового инструмента консульской коммуникации. Например, Великобритания запустила проект “welcomeSMSmessages” для стимулирования онлайн-регистрации своих граждан за рубежом (по прибытию в зарубежную страну граждан Великобритании

получает смс, где консульское учреждение приветствует данного гражданина и рекомендует зарегистрироваться на сайте консульского учреждения). Некоторые консульские учреждения очень активно пользуются возможностями социальных сетей. Госдепартамент США имеет более 600 аккаунтов (включая аккаунты для консульской коммуникации) в социальных сетях, и они активно используются не только в информационных целях, но и являются эффективной площадкой для общения с гражданами США [8].

На сегодняшний день одним из актуальных вопросов является применение ИКТ в осуществлении консульской деятельности. Практика многих стран свидетельствует о том, что внедрение ИКТ может позитивно отразиться на качестве оказываемых консульских услуг. Действительно внедрение Консульским управлением МИД Республики Узбекистан заполнения формы визовой анкеты через интернет намного ускорило и улучшило качество оказания консульской услуги http://evisa.mfa.uz/evisa_ru/.

Грамотное использование технологий может внести большой вклад и в превентивную коммуникацию. Удобный интерфейс, алгоритм, и дизайн веб-сайта могут способствовать повышению эффективности работы. Например, в период с 2004 по 2007 год сайт Госдепартамента США www.travel.state.gov, специализирующийся на консульских вопросах, тщательно изучался специалистами по ИТ. В результате проведенного исследования было выявлено, что сайт не отвечает требованиям. В качестве одной из основных причин указывалась некомпетентность ответственных сотрудников в вопросах ИКТ. В результате управление сайтом было передано компании, которая специализируется в ИКТ, в том числе в информационной безопасности, графическом дизайне, архитектурах сайта и веб-навигации [9].

Однако внедрение ИКТ в деятельность консульской службы вызывает определенные вопросы, которые активно обсуждаются в научных кругах. Какие меры нужно предпринять, чтобы внедрение ИКТ гарантировало защиту персональных данных, предотвращало случаи мошенничества и обеспечивало кибербезопасность? Какие услуги нужно оцифровать, а какие должны предоставляться людьми? Каждое государство, внедряя ИКТ, должно, в первую очередь, найти ответы на данные вопросы и обеспечить информационную безопасность.

Помимо возложения ответственности на индивидов путем управления ожиданиями правительства также предпринимают попытки для разделения ответственности. Для оказания более эффективных консульских услуг и разделения ответственности правительства многих стран осуществляют сотрудничество с другими странами, организациями, институтами и представителями гражданского общества. Проведенные в этой области исследования выявили три основных направления такого сотрудничества:

- сотрудничество в рамках надгосударственных институтов
- межгосударственное сотрудничество
- сотрудничество с частным сектором и ННО.

Первая категория охватывает сотрудничество европейских стран по консульским вопросам в рамках ЕС. В качестве примера можно привести институт европейского гражданства и право граждан ЕС на дипломатическую и консульскую защиту. Маастрихтский договор о создании Европейского союза содержит нововведения относительно создания и деятельности Европейского Союза. Важное место среди них занимает учреждение гражданства Европейского Союза, или, как его весьма часто называют, единого общеевропейского гражданства. Этому посвящены ст.

8–8е Договора о Европейском Союзе. Хотя вопросы гражданства регламентируются внутренним законодательством любого государства, вместе с тем отдельные составляющие данного правового института, как например, порядок приобретения и утраты гражданства, правовой статус апатридов и бипатридов и др. требуют не только внутрисударственного, но и международно-правового регулирования. Однако, когда речь идет о гражданстве Евросоюза, может возникнуть вполне естественный и закономерный вопрос: как эти два понятия, «гражданство» и «Европейский Союз», могут сочетаться друг с другом, ведь Европейский Союз не является государством, а представляет собой, по сути, лишь организацию западноевропейских стран, которая получила наименование Европейского Союза в 1992 г., пройдя полувековой путь развития и реорганизации европейских сообществ. И все же Маастрихтский договор ясно и недвусмысленно говорит именно о гражданстве Европейского Союза, объединяющего ныне 28 суверенных государств Европы, в каждом из которых миллионы своих собственных граждан. Статья 8 Договора о создании ЕС предусматривает, что гражданином Европейского Союза является любое лицо, обладающее гражданством какого-либо из государств – участников ЕС. При этом неизбежно возникает вопрос, как определять наличие такого гражданства. Поскольку статьи Договора не давали должного ответа, в качестве приложения к Договору была принята Декларация о гражданстве государства-члена.

Статья 8 Договора о создании ЕС предоставляет гражданам Европейского Союза, находящимся за его пределами, право пользоваться в случае необходимости защитой дипломатических представительств и консульских миссий любой страны – участницы ЕС, причем на тех же условиях,

что и граждане данного государства. Это весьма специфичный атрибут единого общеевропейского гражданства, который был впервые закреплен в Маастрихтском договоре. Достаточно обратить внимание лишь на то, что речь идет о дипломатической и консульской защите граждан Евросоюза, предоставляемой именно государством-участником, но никак не самим Евросоюзом. Маастрихтский договор фактически подразумевает солидарную ответственность стран-участниц за дипломатическую и консульскую защиту граждан Евросоюза.

Межгосударственное сотрудничество подразумевает обмен консульскими услугами и оказание содействия по определенным специфическим вопросам. Венская конвенция о консульских сношениях предусматривает оказание консульских услуг от имени третьего государства, и многие межгосударственные соглашения внедрили эту практику, разделив тем самым ответственность между договаривающимися государствами.

В последние годы для консульских служб становится значимым сотрудничество с частным сектором и гражданским обществом. Например, сотрудничество со страховыми компаниями распределило ответственность между государством и страховыми компаниями в вопросах оказания помощи гражданам в экстренных случаях. Такие страны, как Голландия, Австралия и Великобритания активно пропагандируют услуги по страхованию путешествий. В Австралии в 2009 был принят соответствующий законодательный акт, предусматривающий обязательное страхование путешествий. А в Китае действует закон, обязывающий китайских бизнесменов страховать свой зарубежный бизнес [10]. Во многих странах сотрудничество с туристической индустрией становится неотъемлемой частью деятельности консульских служб, и практика этих государств свидетельствует о том, что такое

сотрудничество приносит эффективные результаты в плане обеспечения безопасности туристов. Например, британская правительственная «Группа заинтересованных лиц по консульским вопросам», которая собирается два раза в год для планирования и координации политики по консульским вопросам, помимо государственных органов, состоит из туристических агентов, страховых компаний, авиакомпаний, публикующих туристические гиды издательств и ННО [11]. Многие страны в целях повышения эффективности работы и экономии ресурсов начали делегировать некоторые консульские полномочия аутсорсинговым компаниям, и осуществление консульских услуг частными компаниями постепенно набирает популярность. Такая практика чаще всего касается визовых вопросов. Например, в 2011 году генконсульство Финляндии в Петербурге отдало прием заявлений на визы и выдачу виз на аутсорсинг индийскому туроператору VFS Global. Это было связано с тем, что генконсульство Финляндии не справлялось с растущим потоком туристов из Петербурга.

Также правительства активно сотрудничают с различными ННО по консульским вопросам. Так, в частности, Великобритания сотрудничает с более 400 ННО в вопросах обеспечения нормальных условий содержания для заключенных из числа граждан Великобритании. Такие страны, как Колумбия и Мексика наращивают сотрудничество с местными организациями, призванными оказывать содействие трудовым мигрантам.

Последние годы в научных кругах широко обсуждается также вопрос реформирования Венской конвенции о консульских сношениях, но, к сожалению, государства не проявляют должной инициативы для пересмотра данной конвенции или разработки нового многостороннего соглашения. Вместо этого государства предпочитают

осуществлять сотрудничество по консульским вопросам на двустороннем или региональном уровне. Исследования, проведенные в этом направлении, показали, что в целях повышения эффективности оказываемых консульских услуг государства чаще всего сотрудничают в сферах совместного оказания консульских услуг, управления в критических ситуациях, защиты прав детей и семей, оказания содействия национальным диаспорам.

Возрастающий спрос на качественные консульские услуги стал импульсом для развития сотрудничества в области консульской помощи и защиты. Правовым основанием для совместного оказания консульских услуг является статья 8 Венской конвенции, которая дает право государствам осуществлять консульские функции в принимающем государстве от имени третьих стран (в случае согласия принимающего государства). Такие соглашения заключаются чаще всего между странами, имеющими тесные отношения. Страны Содружества наций имеют богатый опыт в этой сфере, и все страны Содружества имеют соглашения с Великобританией, которые предусматривают оказание со стороны Великобритании консульской защиты гражданам стран-членов Содружества. Такое соглашение существует между Австралией и Канадой, которое также предусматривает, что австралийские консульские должностные лица, оказывающие консульские услуги от имени правительства Канады, должны одновременно рассматриваться в качестве государственных служащих Канады. Меморандум о взаимопонимании, подписанный в 2012 году между Великобританией и Канадой, выражает намерение договаривающихся сторон «совместно приобретать и использовать дипломатические и консульские помещения, оказывать консульские услуги, тесно сотрудничать в чрезвычайных ситуациях для оптимизации деятельности

дипломатических служб обоих государств» [12]. Испания, Литва, Норвегия, Швеция, Франция и Германия договорились о совместном размещении консульских учреждений в Малави, Мозамбике, Бангладеш, Кувейте и Бразилии.

Как уже отмечалось выше, в настоящее время растет количество экстремальных туров, и многие любители острых ощущений посещают страны с нестабильной внутриполитической обстановкой. В этой связи и с учетом невозможности краткосрочного и долгосрочного прогноза природных катаклизмов, государства уделяют большое внимание вопросам сотрудничества в сфере управления в чрезвычайных ситуациях. Происходящие в мире события вынуждают государства предпринимать более активные меры по консульской защите своих граждан в чрезвычайных ситуациях. Также растет общественное давление на консульские учреждения в случае неэффективного управления кризисными ситуациями. Например, эвакуация граждан Канады во время войны в Ливане в 2006 году имела *противоположный* характер, так как правительство Канады не стало эвакуировать канадских граждан с двойным гражданством. А меры, предпринятые правительством Швеции по защите своих граждан, пострадавших в результате цунами в Таиланде, были организованы неэффективно и на очень низком уровне, за что и были подвергнуты критике [13]. В результате эти страны пересмотрели свою концепцию по оказанию консульской защиты в чрезвычайных ситуациях, что привело к существенному реформированию ими консульской службы.

Средства коммуникации становятся важным элементом в управлении кризисными ситуациями и расширяют платформу для сотрудничества в этой сфере. Например, онлайн-платформа Госдепартамента США «eDiplomcy» рассматривается как одна из са-

мых важных и перспективных сфер развития в рамках Глобальной партнерской инициативы Госдепартамента. В настоящее время есть несколько позитивных примеров действенной инициативы в этой области: функционирование посольства США в Мехико, посольства Мексики в Вашингтоне, Отдела по делам Мексики в главном управлении Госдепартамента (Mexican Affairs office in State Headquarters), а также Министерства иностранных дел Мексики. Все эти институты ведут тесное сотрудничество по широкому спектру проблем: например, они координируют усилия по предотвращению стихийных бедствий и ликвидации их последствий в приграничных регионах с использованием глобальной сети и облачных инструментов. Другим многообещающим направлением развития электронной дипломатии является налаживание связей между диаспорами как в пределах страны, так и за рубежом. К примеру, во время землетрясения на Гаити американские гаитяне с готовностью помогали переводить твиттер-сообщения на английский язык.

В рамках официального сотрудничества государств в этом направлении растет количество региональных инициатив и соглашений. В рамках АСЕАН функционирует Совет по миграционным и консульским вопросам, который регулярно собирает официальных лиц из стран АСЕАН. В 2012 году данным Советом была утверждена инициатива по принятию совместных мер и оказанию консульской защиты всем гражданам стран АСЕАН во время чрезвычайных ситуаций в-третьих странах. Рабочая программа АСЕАН по управлению кризисными ситуациями является первым в мире документом, в котором юридически закреплены положения «Рамки действий Хего» (В январе 2005 года в японской префектуре Хего под эгидой ООН состоялась международная конференция по устранению последствий стихийных

бедствий, на которой были приняты Рамки действий, определившие стратегические цели и приоритетные направления деятельности в работе по ликвидации последствий стихийных бедствий во всем мире в период с 2005 по 2015 гг.) [14].

Некоторые страны с развивающейся экономикой рассматривают сотрудничество с различными сообществами трудовых мигрантов и местными диаспорами в качестве основных инструментов в развитии консульских услуг. Объемы ежегодных денежных поступлений от трудовых мигрантов в этих странах (53 миллиарда долларов США в Индии, 51 миллиард долларов США в Китае, 22 миллиарда долларов США в Мексике, 21 миллиард долларов США в Филиппинах) являются основным стимулом для развития такого сотрудничества. Политика привлечения диаспор к деятельности консульских служб подразумевает расширение сети консульских учреждений, партнерство с местными организациями, которые служат средством повышения эффективности предоставляемых консульских услуг, расширения социальных и медицинских программ, оказания содействия в сложных ситуациях.

Заключение

Вышеперечисленные факторы свидетельствуют о том, что действующие нормы дипломатического права несовершенны и должны быть реформированы. Нормы дипломатического права, прежде всего, не регулируют статус негосударственных акторов, не предоставляют им привилегии и иммунитеты на функциональной основе даже несмотря на то, что они стали полноправными участниками переговорных процессов и дипломатической деятельности. При этом дипломатические представительства уже утратили тот представительский характер, который они имели. И соответственно

встает вопрос о целесообразности норм дипломатического права, предоставляющих абсолютную личную неприкосновенность, привилегии и иммунитеты, так как в последние годы наблюдается рост злоупотреблений привилегиями в личных и преступных целях (поддержка терроризма, транснациональной преступности). А возрастающая роль консульского института, на наш взгляд, наоборот, требует предоставления абсолютного консульского иммунитета и привилегий.

В этой связи необходимо отметить, что в настоящее время разрабатываются новые нормы МП, в том числе дипломатического права, отвечающие современным вызовам. Например, новая норма «ответственность защищать», предусматривающая условный характер суверенитета, может существенно изменить основные организационные принципы современной системы международных отношений в случае внедрения в качестве императивной нормы международного права. Однако эта нормотворческая деятельность не носит комплексный характер.

Также хотелось бы отметить, что сегодня среди исследователей в этой области существуют различные подходы к реформированию дипломатического права и созданию новых норм и правил. Некоторые придерживаются консервативного подхода и выступают за сохранение существующих правил и норм «золотого века» дипломатии. Однако, на наш взгляд, данный подход не является оптимальным и невозможно сохранить лидирующую роль министерств иностранных дел и дипломатических представительств. Такой подход может привести к маргинализации государственных органов внешних сношений.

Нормы дипломатического права должны регулировать те правоотношения, которые возникли в результате трансформации дипломатии и дипломатических функций и отвечать современным вызовам.

Исследование новых тенденций в деятельности консульских служб на современном этапе позволяют сформулировать следующие выводы.

Новые проблемы, которые возникли в мировом сообществе в конце XX и начале XXI вв., особенно угроза международного терроризма, религиозного экстремизма и фундаментализма, торговля людьми требуют дальнейшего совершенствования деятельности консульских учреждений и его правовых основ, а также принятия радикальных мер защиты интересов своих граждан и государства.

Сегодня многие правительства своевременно реагируют на вызовы, стоящие перед консульскими службами и очень часто ими предпринимаются аналогичные меры: проводят широкую информационно-пропагандистскую деятельность; внедряют ИКТ для консультации, регистрации своих граждан, выдачи и обмена паспортов; наращивают сотрудничество с частным сектором, ННО, другими странами и международными организациями. Эти шаги, предпринимаемые государствами для повышения эффективности оказываемой консульской помощи являются только первыми шагами в удовлетворении существующего спроса.

Также необходимо отметить, что заключаемые на современном этапе межправительственные соглашения в сфере консульских вопросов приобретают практический характер и нацелены на решение конкретных задач (например, обеспечение социальной защиты для зарубежных рабочих). Предметом многих межправительственных соглашений являются сотрудничество в области защиты граждан в чрезвычайных ситуациях, медицинской защиты туристов, противодействия похищению детей, защиты трудовых прав зарубежных рабочих и т.п.

Мы полагаем, что пришло время пересмотра Венской конвенции о консульских

сншениях или разработки нового многостороннего соглашения, так как данная конвенция уже не отвечает реалиям сегодняшнего дня. Поэтому государства предпочитают заключать двусторонние или региональные соглашения по консульским вопросам.

Весьма интересен опыт стран-участниц Евросоюза по дипломатической и консульской защите граждан ЕС. В Маастрихтском договоре впервые был закреплен специфичный атрибут единого общеевропейского гражданства, который фактически, подразумевает солидарную ответственность государств-участников Евросоюза.

В целях оптимизации консульских сношений в рамках СНГ предлагается разработать и принять Консульскую конвенцию СНГ, в которой можно было бы предусмотреть солидарную ответственность стран-участниц СНГ, так как у большинства стран СНГ, кроме России, не во всех странах имеются дипломатические представительства и возможности.

В рамках официального сотрудничества государств в этом направлении растет коли-

чество региональных инициатив и соглашений. В рамках АСЕАН функционирует Совет по миграционным и консульским вопросам, который регулярно собирает официальных лиц из стран АСЕАН. В 2012 году данным Советом была утверждена инициатива по принятию совместных мер и оказанию консульской защиты всем гражданам стран АСЕАН во время чрезвычайных ситуаций в-третьих странах.

Таким образом, вышеприведенный материал и практика государств еще раз свидетельствуют о том, что консульские функции претерпели значительные изменения ввиду возрастающего спроса на консульские услуги. Примечательным является тот факт, что вопросы эффективной консульской защиты являются приоритетным направлением внешней политики не только развитых стран, но и развивающихся стран. Некоторые развивающиеся страны даже опережают развитые государства по эффективности введенных новшеств в консульскую службу своих стран.

Библиография:

1. Mejdunarodnoe pravo. Uchebnik pod red. A.N.Vilegjanina. – M.: Izdatelstvo Yurayt, 2011.
2. Franz Cede, Changes in the Diplomatic Function and Their Impact on International Negotiations, The Processes of International Negotiations Program, Network Newsletter 26/2006.
3. M.Martin, An Alternative to Statecraft: A Human Security Proposal for a European External Action Service, International Policy Analysis, Friedrich Ebert Stiftung, April 2009.
4. Karen Tindall, "Governments' Ability to Assist Nationals in Disasters Abroad: What Do We Know about Consular Emergency Management?" Journal of Contingencies and Crisis Management 20.2 (2012).
5. Xia Liping, "China's Consular Service Reform and Changes in Diplomacy," in Consular Affairs and Diplomacy (Leiden: Martinus Nijhoff, 2011)
6. International Organization for Migration and Migration Policy Institute, Developing a Road Map for Engaging Diasporas in Development: A Handbook for Policymakers and Practitioners in Home and Host Countries, 2012, online: http://www.gfmd.org/documents/pfp/diasporahandbook/Diaspora_Handbook_For%20Web_17April2012.pdf
7. Canadian DFAIT, "Consular Services," online: <http://travel.gc.ca/about/assistance/consular>
8. Fergus Hanson, Baked In and Wired: eDiplomacy@State, Brookings Institute, October 2012, online: <http://www.brookings.edu/research/reports/2012/10/25-diplomacy-hanson>
9. Donna Hamilton, "The United States Experience," in Consular Affairs and Diplomacy (Leiden: Martinus Nijhoff, 2011)
10. Xia Liping, "China's Consular Service Reform and Changes in Diplomacy," in Consular Affairs and Diplomacy (Leiden: Martinus Nijhoff, 2011)

11. Maaïke Okano-Heijmans, "Change in Consular Assistance and the Emergence of Consular Diplomacy," chapter 1 in *Consular Affairs and Diplomacy* (Leiden: Martinus Nijhoff, 2011)
12. DFAIT, "Further Strengthening the Canada-United Kingdom Partnership," 24 September 2012, online: <http://www.international.gc.ca/media/aff/news-communiqués/2012/09/24a.aspx?lang=eng&view=d>.
13. Stephanie Buus, "The People's Home goes Gulliver: Sweden and the 2004 tsunami crisis" 1(3-4) *International Journal of Tourism Anthropology* (2011); *Sweden and the Tsunami: Evaluation and Proposals*, Swedish Tsunami Commission, Stockholm, 2005.
14. ASEAN, *Agreement on Disaster Management and Emergency Response, Work Programme for 2010-2015*, online: <http://www.asean.org/resources/publications/asean-publications/item/asean-agreement-on-disaster-management-and-emergency-response-work-programme-for-2010-2015>

References (transliterated):

1. Franz Cede, *Changes in the Diplomatic Function and Their Impact on International Negotiations*, The Processes of International Negotiations Program, Network Newsletter 26/2006.
2. M. Martin, *An Alternative to Statecraft: A Human Security Proposal for a European External Action Service*, International Policy Analysis, Friedrich Ebert Stiftung, April 2009.
3. Karen Tindall, "Governments' Ability to Assist Nationals in Disasters Abroad: What Do We Know about Consular Emergency Management?" *Journal of Contingencies and Crisis Management* 20.2 (2012).
4. Xia Liping, "China's Consular Service Reform and Changes in Diplomacy," in *Consular Affairs and Diplomacy* (Leiden: Martinus Nijhoff, 2011)
5. Fergus Hanson, *Baked In and Wired: eDiplomacy@State*, Brookings Institute, October 2012, online: <http://www.brookings.edu/research/reports/2012/10/25-diplomacy-hanson>
6. Donna Hamilton, "The United States Experience," in *Consular Affairs and Diplomacy* (Leiden: Martinus Nijhoff, 2011)
7. Xia Liping, "China's Consular Service Reform and Changes in Diplomacy," in *Consular Affairs and Diplomacy* (Leiden: Martinus Nijhoff, 2011)
8. Maaïke Okano-Heijmans, "Change in Consular Assistance and the Emergence of Consular Diplomacy," chapter 1 in *Consular Affairs and Diplomacy* (Leiden: Martinus Nijhoff, 2011)
9. Stephanie Buus, "The People's Home goes Gulliver: Sweden and the 2004 tsunami crisis" 1(3-4) *International Journal of Tourism Anthropology* (2011); *Sweden and the Tsunami: Evaluation and Proposals*, Swedish Tsunami Commission, Stockholm, 2005.