

Юлдашева Говхержан

Концептуальные основы внешней политики и вопросы совершенствования дипломатической службы Республики Узбекистан

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА:

*дипломатическая служба, дипломатическое право,
организационно-правовые основы дипломатической службы,
глобализация, трансформация традиционной дипломатии*

Введение

С первых дней независимости Узбекистан начал разрабатывать концептуальные и конституционно-правовые основы своей внешней политики, которые заложили фундамент учреждению органов внешних сношений Республики Узбекистан. Наряду с этим также была создана система внутригосударственных нормативно-правовых актов, регулирующих деятельность дипломатической службы Республики Узбекистан.

На сегодняшний день ввиду определенных факторов меняется характер традиционной дипломатии. Экономическая, коммерческая и публичная дипломатия становятся неотъемлемой частью внешней политики государств. Различные государства предпринимают различные меры для повышения эффективности работы своих дипломатических служб и разрабатывают новые нормативно-правовые акты для противостояния растущим угрозам и вызовам. С учетом того, что многие нормативно-правовые акты, регулирующие деятельность дипломатической службы Республики Узбекистан, были приняты в середине 90-х годов прошлого века, вопрос изучения правовых аспектов ее деятельности и разработка предложений по совершенствованию законодательства Республики Узбекистан в этой сфере становятся актуальными.

Концепция внешнеполитической деятельности Республики Узбекистан

В 1991 году независимость открыла перед Республикой Узбекистан широкие возможности самостоятельно проводить свою внешнюю политику, вырабатывать собственные пути налаживания двустороннего и многостороннего сотрудничества и вхождения в мировое сообщество, определять направления и приоритеты межгосударственных отношений.

В этой связи с первых дней независимости Узбекистан начал строить систему внешнеполитических органов, развивать дипломатические и консульские отношения во всех его проявлениях на основе международных норм и стандартов, передового зарубежного опыта с учетом национально-государственных интересов. При формировании дипломатической службы Республика Узбекистан опиралась и на многовековой опыт узбекской дипломатии, которая имеет богатую историю, и которая внесла огромный вклад в развитие Центрально-азиатского региона и мировой дипломатии.

Концептуальные и законодательные основы внешней политики Республики Узбекистан постоянно совершенствуются исходя из новых вызовов и угроз. В 2012 году в целях дальнейшего совершенствования концептуальных основ внешней политики Узбекистана, своевременного и адекватного реагирования на угрозы и вызовы в регионе и мире в целом, укрепления национальной безопасности страны была утверждена¹ Концепция внешнеполитической деятельности Республики Узбекистан, которая стала важным документом в вопросах дальнейшего совершенствованию деятельности дипломатической службы Республики Узбекистан. Данная Концепция предусматривает единую систему взглядов, определяющую фундаментальные принципы и стратегические приоритеты внешней политики государства, цели и задачи на международной арене, механизмы продвижения национальных интересов Узбекистана на средне- и долгосрочную перспективу.

В соответствии с Концепцией, Узбекистан проводит миролюбивую политику и не принимает участия в военно-политических блоках, оставляет за собой право выхода из любого межгосударственного образования в случае его трансформации в военно-политический блок.

Узбекистан принимает политические, экономические и иные меры по предотвращению своего вовлечения в вооруженные конфликты и очаги

¹ См.: Закон Республики Узбекистан «Об утверждении Концепции внешнеполитической деятельности Республики Узбекистан», Ведомости палат Олий Мажлиса Республики Узбекистан 2012, № 9/1 (1437).

напряженности в сопредельных государствах, а также не допускает на своей территории размещения иностранных военных баз и объектов.

Глобализация, перемещение центров тяжести, угроза международного терроризма, нарастание разногласий между различными государствами, вопросы региональной и национальной безопасности требуют принятия адекватных мер. Новые вызовы и угрозы соответственно меняют формы, средства и методы осуществления дипломатической деятельности. Как мы убедились, основные нормативно-правовые акты, регулирующие деятельность дипломатической службы Республики Узбекистан были приняты еще в начале 90-х годов и они в основном отражали те задачи и функции, которые были актуальны для того периода развития независимого Узбекистана. Можно смело утверждать, что принятие Концепции имеет важное значение в вопросе дальнейшей оптимизации деятельности дипломатической службы Республики Узбекистан, так как Концепция ставит перед дипломатической службой новые задачи и определяет новые механизмы осуществления внешней политики. Эти положения свидетельствуют о том, что дипломатическая служба Республики Узбекистан в своей деятельности должна руководствоваться современными методами и средствами таких форм дипломатии как экономическая дипломатия, коммерческая дипломатия, превентивная дипломатия и публичная дипломатия.

Как мы видим, положения Концепции дополняют задачи и функции Министерства иностранных дел и дипломатических представительств Республики Узбекистан за рубежом, которые предусмотрены действующим законодательством о дипломатической службе, а также определяют приоритетные направления их деятельности. Анализ положений Концепции свидетельствует о том, что Концепция должна служить в качестве основы для дальнейшего совершенствования деятельности дипломатической службы Республики Узбекистан, так как осуществление и применение предусмотренных Концепцией задач и механизмов требуют разработку комплексных мер и новых правовых инструментов. Это означает, что действующее законодательство Республики Узбекистан, регулирующее деятельность дипломатической службы Узбекистана должно быть пересмотрено на предмет их актуальности и соответствия положениям Концепции. Изучая вопрос формирования дипломатической службы Республики Узбекистан и правовых основ ее деятельности, мы убедились, что основная часть нормативно-правовых актов в этой области утратили свою актуальность и не отвечают современным требованиям и вызовам. Принятие Концепции преследовало цель не только выявить основные направления внешней политики, методы и средства их реализации, но и переосмыслить роль органов внешних сношений, в том числе и дипломатической службы Республики Узбекистан, что

требует активного участия Олий Мажлиса (парламента), Кабинета Министров, Министерства иностранных дел и других уполномоченных органов Республики Узбекистан в разработке новых правовых инструментов для достижения поставленных целей.

Современные вызовы и трансформация традиционной дипломатии

Как уже отмечалось, одной из основных задач данного исследования является разработка предложений для дальнейшей оптимизации деятельности дипломатической службы Республики Узбекистан. Эффективное осуществление поставленной задачи требует изучения новых вызовов и факторов, приводящих к трансформации дипломатии и дипломатических функций. С учетом того, что многие государства предпринимают активные попытки для адаптации деятельности дипломатических служб, изучение их опыта в этой области имеет важное значение в разработке соответствующих предложений по совершенствованию организационно-правовых основ деятельности дипломатической службы Республики Узбекистан.

Несмотря на изменчивый характер традиционной дипломатии и появление новых акторов на международной арене ведомства иностранных дел и дипломатические представительства государств все еще занимают центральное положение в осуществлении внешней политики. При этом растет роль многосторонней дипломатии и ООН остается эффективной площадкой для решения наиболее важных вопросов мировой политики.

Основными задачами дипломатии все еще являются решение международных споров и конфликтов мирным путем посредством коммуникации, ведения переговоров и сбора информации. Помимо этого в современных условиях дипломатия также тесно взаимосвязана со сферой международного бизнеса и негосударственным сектором. Вовлечение дипломатии в нетрадиционные сферы деятельности привело к активизации сотрудничества между государствами, крупными частными компаниями и неправительственными организациями, которое осуществляется на основе ведения переговоров, коммуникации, вежливости и взаимного уважения.

С одной стороны, основные цели и задачи дипломатии не подверглись изменениям, и дипломатия все еще занимает особое место в разрешении различных споров мирным путем. Но, с другой стороны, меняется традиционная природа дипломатии, что приводит к трансформации дипломатических функций. На сегодняшний день данный вопрос активно изучается в западных странах. Основные исследования проводятся по поручению

центральных органов внешних сношений, так как страны ЕС предпринимают активные попытки адаптации своей дипломатической службы к тем изменениям, которые происходят на международной арене.

Дальнейшее развитие и совершенствование деятельности дипломатической службы 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 (1961 г.), Венская конвенция о консульских сношениях (1963 г.) и т. п. Но, с другой стороны, трансформация традиционной дипломатии, появление новых акторов, а также необходимость координации взаимодействия государственных органов внешних сношений с другими негосударственными акторами создают новые формы правоотношений, которые не регулируются нормами дипломатического права.

Следующие факторы свидетельствуют о трансформации дипломатических функций и подтверждают, что действующая система норм дипломатического 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. Представителями этой сферы в основном являются исследователи, журналисты и дипломаты в отставке. Эти негосударственные акторы во многих случаях участвуют в дипломатических переговорах наряду с представителями государственных органов внешних сношений. В этом контексте также необходимо отметить растущую роль транснациональных корпораций 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 транс-

формации традиционных дипломатических функций². Соответственно меняются и функции дипломатических представительств. Если раньше дипломатические представительства имели исключительные полномочия по защите интересов аккредитуемого государства, то сейчас они больше выполняют вспомогательные функции. Растет роль дипломатических представительств при международных организациях, так как такие международные организации становятся эффективной платформой для решения актуальных задач, стоящих на повестке международных отношений³. Соответственно перед министерствами иностранных дел стоит задача переоценки деятельности дипломатических представительств за рубежом.

- Одновременно меняется и требование к профессиональным дипломатам и их подготовке. Если раньше правительства делали упор на подготовку дипломатов общего профиля, то сейчас делается упор на подготовку профильных дипломатов.
- Растет роль отраслевых министерств в осуществлении внешней политики в связи с интенсификацией сотрудничества между отраслевыми министерствами и ведомствами различных стран. Также компетентность таких организаций в определенных сферах способствует росту значимости данных государственных органов в международных отношениях. В связи с этим во многих государствах министерства иностранных дел начали выполнять функции координирующего органа внешних сношений.
- Одним из основных методов ведения внешней политики становится публичная дипломатия. Появляются новые способы осуществления публичной дипломатии. Например, МИД Нидерландов начал активно создавать онлайн блоги и чат-румы, а также видеоролики для пропаганды туристического потенциала страны⁴. Также наблюдается привлечение профессиональных компаний по PR для осуществления публичной дипломатии, т.е. министерства иностранных дел делегируют некоторые свои полномочия таким компаниям.

² F. Cede, *Changes in the Diplomatic Function and Their Impact on International Negotiations, The Processes of International Negotiations Program*, Network Newsletter 26/2006: p1. <http://www.pin-negotiation.org/userfiles/images/pinpoints/PP26.pdf>.

³ Marija Manojlovic, Celia Helen Thorheim. *Crossroads of Diplomacy: New Challenges, New Solutions*, Netherlands Institute of International Relations Clingendael. http://www.clingendael.nl/sites/default/files/20071000_cdsp_paper_manojlovic.pdf.

⁴ Marija Manojlovic, Celia Helen Thorheim. *Crossroads of Diplomacy: New Challenges, New Solutions*, Netherlands Institute of International Relations Clingendael. http://www.clingendael.nl/sites/default/files/20071000_cdsp_paper_manojlovic.pdf.

- Дипломаты, помимо осуществления традиционных дипломатических функций (коммуникация, ведение переговоров, разрешение споров, сбор и анализ информации и т.п.), также устанавливают отношения с представителями деловых кругов, продвигают и лоббируют интересы национальных компаний⁵.
- 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, он имеет много зарубежных представительств, которые имеют дипломатический статус. Их деятельность соответственно регулируется Венской конвенцией о дипломатических сношениях от 1961 года.
- Появляются новые формы дипломатии как E-diplomacy (электронная дипломатия). Министерства иностранных дел очень активно пользуются возможностями новых технологий и добиваются решения внешнеполитических задач через социальные сети. Для осуществления более эффективной внешнеполитической деятельности внедряются такие новые формы ведения двустороннего сотрудничества как «виртуальное посольство», сотрудники которого осуществляют мониторинг внутрисполитической, экономической и социальной жизни определенного государства в режиме онлайн и периодически посещают данное государство⁶.

В этой связи, можно констатировать, 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, несмотря на то, что они стали полноправными участниками переговорных процессов и дипломатической деятельности. При этом дипломатические представительства уже утратили то исключительное положение, которое они имели. И соответственно встает вопрос о целесообразности норм дипломатического права, предоставляющих личную неприкосновенность, привилегии и иммунитеты, так как в последние годы наблю-

⁵ D. Klavins, *The transformation of diplomacy – why do diplomats need to understand how the business world operates?*, “The Magazine for International Business and Diplomacy”, Number 3, March 2011, pp. 17–18. (<http://www.ibde.org/attachments/Exchange%20Magazine%20Issue%203%20March%202011.pdf>).

⁶ B. Hocking, J. Melissen, S. Riordan, P. Sharp, *Futures for diplomacy: Integrative diplomacy in the 21st Century*, Netherlands Institute of International Relations “Clingendael”. http://www.clingendael.nl/sites/default/files/20121030_research_melissen.pdf.

дается рост злоупотреблений привилегиями в личных и преступных целях (поддержка терроризма, транснациональной преступности).

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 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.

Организационно-правовые основы дипломатической службы Республики Узбекистан

В разные исторические периоды восточные мыслители, правители и ученые неоднократно в своих трудах уделяли внимание развитию международных отношений. Уже в самых ранних исторических хрониках присутствует сообщение о послах и установлении дипломатических отношений. Одним из первых трудов по международному праву является произведение “Сийяр-ул кабир” одного из выдающихся ученых исламского права IX века Мухаммада Хасана Шайбани⁷. Долгое время этот труд являлся своеобразным пособием по международному праву. В нём рассматриваются функции и полномочия посла на основе конкретных примеров и случаев, среди которых даны ситуации, когда посол был обязан по поручению правителя участвовать в судебных делах по пленным, защищая их интересы, как подданных своего правителя в другой стране.

Во многих источниках (“Дастурул мулк” Ходжа Самандар Термизий⁸, “Уложение Тимура”⁹, “Кутадгу билик” Юсуф Хос Хожиб¹⁰, “Сиасет-нома” Низомул Мульк¹¹), которые представляют собой назидания, рекомендации правителям, есть отдельные главы, посвященные дипломатическим отношениям, деятельности и личности посла.

⁷ М.С.М. Юсуф, *Фиқхий йўналишлар ва китоблар*, Ташкент 2011, “SHARQ”, с. 148–154.

⁸ См. Х.С. Термези, *Дастур аль-мулк, 1971 (Назидание государям)*, Перевод с персидского, предисловие, примечания и указатели М.А. Салахетдиновой, Москва 1971.

⁹ Темур тузуклари, Форсчадан Алихон Соғуний ва Хабибулло Кароматов таржимаси, Ташкент 1991.

¹⁰ Юсуф Хос Хожиб. *Кутадгу билик (Соадатга йўловчи билим)*, Ташкент: Фан, 1971.

¹¹ Сиасет-наме, Книга о правлении вазира 11 столетия Низам аль-Мулька, Москва-Ленинград 1949, Изд-во Академии. Наук.

Становление современной дипломатической службы Республики Узбекистан и развитие правовых основ ее деятельности можно условно разделить на два этапа. Первый этап охватывает период с момента обретения независимости до 2012 года. На наш взгляд, второй – новый этап в развитии дипломатической службы Узбекистана начинается с принятия Концепции внешнеполитической деятельности Республики Узбекистан, которая заложила фундамент для дальнейшей оптимизации ее деятельности.

Основным нормативно-правовым актом, закрепившим основы внешнеполитической деятельности Республики Узбекистан, является Конституция Республики Узбекистан, принятая 8 декабря 1992 г. Конституция в Преамбуле признает приоритет общепризнанных норм международного права и закрепляет, что Республика Узбекистан является полноправным субъектом международных отношений. Согласно ст. 17 Конституции внешняя политика Республики Узбекистан исходит из таких принципов, как суверенное равенство государств, неприменение силы или угрозы силой, нерушимость границ, мирное урегулирование споров, невмешательство во внутренние дела других государств и иных общепризнанных принципов и норм международного права. Республика Узбекистан может заключать союзы, входить в содружества и другие межгосударственные образования, а также выходить из них, исходя из высших интересов государства, народа, его благосостояния и безопасности¹².

В дальнейшем данные положения внешней политики государства нашли отражение в законах «Об основных принципах внешнеполитической деятельности», «О международных договорах Республики Узбекистан», «Об обороне», а также в Военной доктрине, Концепции национальной безопасности, Концепции внешнеполитической деятельности Республики Узбекистан и других законодательных актах.

Создание в Узбекистане институциональных структур дипломатической службы реализовывалось параллельно с процессом разработки внешнеполитической стратегии республики. Как уже было отмечено выше, в составе СССР Узбекистан был наделен формальными полномочиями по осуществлению внешних связей. Согласно Закону СССР от 1944 года о предоставлении союзным республикам полномочий в области внешних сношений было учреждено Министерство иностранных дел Узбекской ССР, которому отводились очень ограниченные функции и ограниченный численный состав. К 1988 году численный состав МИД составлял всего лишь 27 человек. До обретения независимости деятельность Министерства иностранных

¹² Конституция Республики Узбекистан: Национальная база данных законодательства Республики Узбекистан. http://lex.uz/pages/getact.aspx?lact_id=35869.

дел Узбекской ССР регулировалась Постановлением Совета Министров Узбекской ССР №253 от 12 августа 1988 г. С обретением государственной независимости в целях эффективного решения внешнеполитических задач, стоящих перед республикой, 20 сентября 1991 года было принято Постановление Кабинета Министров при Президенте Республики Узбекистан № 239 «О мерах по улучшению деятельности Министерства иностранных дел Республики Узбекистан». Данное постановление ярко демонстрирует те актуальные внешнеполитические задачи, которые стояли перед руководством страны в те годы. Согласно постановлению, МИД в кратчайшие сроки должен был разработать основы государственного протокола и обеспечить дипломатическое представительство Узбекистана за рубежом.

К 1992 году основная часть задач, поставленных перед МИД Республики Узбекистан, были успешно реализованы. В связи с тем, что Положение о Министерстве иностранных дел Республики Узбекистан все еще находилось на стадии разработки, было принято новое постановление для дальнейшего регулирования деятельности министерства. 25 мая 1992 года Кабинет Министров при Президенте Республики Узбекистан принял Постановление № 244 «О вопросах организации деятельности Министерства иностранных дел Республики Узбекистан», которое стало логическим продолжением начатых работ по совершенствованию деятельности МИД. Постановление в правовом плане впервые установило важную роль МИД в выработке и осуществлении внешней политики Республики Узбекистан и защите интересов Узбекистана, его граждан в зарубежных странах и международных организациях, а также в вопросах заключения, исполнения и денонсации международных договоров Республики Узбекистан.

После выхода постановления утверждается новая структура центрального аппарата Министерства. Данное постановление обязало МИД разработать проект Консульского Устава Республики Узбекистан¹³.

Вышеперечисленные постановления Кабинета Министров, касающиеся организации и совершенствования деятельности МИД, носили временный характер, так как не отражали все аспекты деятельности министерства и не могли служить в качестве полноценного правового документа, регулирующего его деятельность.

В результате интенсификации дипломатических отношений Республики Узбекистан с различными странами мира и авторитетными международными

¹³ Постановление Кабинета Министров при Президенте Республики Узбекистан № 244 «О вопросах организации деятельности министерства иностранных дел Республики Узбекистан» от 25 мая 1992 г. (Электронный ресурс) Национальная база данных законодательства Республики Узбекистан, http://www.lex.uz/pages/GetAct.aspx?lact_id=668009.

организациями, Узбекистан начал учреждать дипломатические представительства в различных странах мира. В этой связи были приняты такие законодательные акты как Закон Республики Узбекистан «О порядке назначения и отзыва глав дипломатических представительств Республики Узбекистан в иностранных государствах»¹⁴ и Закон Республики Узбекистан «Об установлении дипломатических классов и рангов для дипломатических работников Республики Узбекистан»¹⁵ от 3 июля 1992 года. Указанными законами впервые были установлены порядок назначения и отзыва главы дипломатического представительства Узбекистана за рубежом, процедура начала и окончания деятельности главы дипломатической миссии в стране пребывания, а также перечень дипломатических рангов и классов. Эти законодательные акты действуют и по сей день, несмотря на некоторое противоречие с Конституцией Республики Узбекистан. Как известно, после конституционной реформы 2002 года Узбекистан перешел на двухпалатную парламентскую систему, в результате чего Сенат Олий Мажлиса Республики Узбекистан был наделен широкими полномочиями по внешнеполитическим вопросам. Сенат был наделен полномочиями назначать и освобождать по представлению Президента Республики Узбекистан глав дипломатических представительств Республики Узбекистан в иностранных государствах¹⁶. Соответственно положения ст. 1, 2 и 5 Закона «О порядке назначения и отзыва глав дипломатических представительств Республики Узбекистан в иностранных государствах» утратили свою актуальность. На практике главы дипломатических представительств назначаются и отзываются соответствующим Постановлением Сената Олий Мажлиса Республики Узбекистан, а не Указом Президента Республики Узбекистан. Можно смело утверждать, что данный закон уже не отражает существующий порядок назначения и отзыва глав дипломатических представительств. Также остается открытым вопрос об одобрении кандидатуры главы дипломатического представительства до представления ведомству иностранных дел страны пребывания для получения агремана. Согласно Закону, кандидатуру должен одобрить Президент Республики Узбекистан, но ввиду того, что назначение и освобождение от должности глав дипломатических

¹⁴ Закон Республики Узбекистан «О порядке назначения и отзыва глав дипломатических представительств Республики Узбекистан в иностранных государствах» от 3 июля 1992 г. (Электронный ресурс) Национальная база данных законодательства Республики Узбекистан, http://lex.uz/pages/GetAct.aspx?lact_id=19509.

¹⁵ Закон Республики Узбекистан «Об установлении дипломатических классов и рангов для дипломатических работников Республики Узбекистан» от 3 июля 1992 года: Национальная база данных законодательства Республики Узбекистан, http://www.lex.uz/pages/GetAct.aspx?lact_id=50372.

¹⁶ Ст. 80 Конституции Республики Узбекистан. Национальная база данных законодательства Республики Узбекистан, http://lex.uz/pages/getact.aspx?lact_id=35869.

представительств входит в исключительную компетенцию Сената, кандидатура должна быть одобрена Сенатом Олий Мажлиса Республики Узбекистан.

В этом контексте также хотелось бы подчеркнуть, что классы глав дипломатических представительств Республики Узбекистан, установленные Законом «Об установлении дипломатических классов и рангов для дипломатических работников Республики Узбекистан», не соответствуют сложившейся практике в этой области. Классы глав дипломатических учреждений Республики Узбекистан были установлены в соответствии с положениями Венской Конвенции о дипломатических сношениях 1961 г.¹⁷, но, как отмечают многие авторы¹⁸, некоторые положения Венской конвенции утратили свою актуальность и нуждаются в соответствующих реформах. Это касается и классов глав дипломатических представительств, установленных конвенцией, так как практика определения класса главы дипломатического представительства существенно изменилось. Как справедливо отмечает Болеслав Бочек: «Во второй половине XX века, исходя из принципа суверенного равенства государств, даже маленькие страны начали назначать послов в качестве главы дипломатического представительства и это утвердилось в качестве обычая. Такой класс главы дипломатического представительства как посланник исчез из дипломатической практики¹⁹». Действительно, на сегодняшний день многие страны отказались от практики назначения посланников. Об этом также свидетельствует практика Республики Узбекистан, посольства которой возглавляются Чрезвычайными и Полномочными Послами²⁰. Соответственно

¹⁷ Ст. 14 Венской конвенции о дипломатических сношениях 1961г. Работа Комиссии по международному праву. Седьмое издание. Том 2. Документы, Нью-Йорк, ООН 2009, с. 49.

¹⁸ См. например: Dror Ben-Asher, *Human rights meet diplomatic immunities: Problems and possible solutions*, Harvard Law School, 2000 (Электронный ресурс), http://ilmc.univie.ac.at/uploads/media/Benasher_-_Human_Rights_meet_Diplomatic_Immunities.pdf; Brian Hocking, Jan Melissen, Shaun Riordan, Paul Sharp. *Futures for diplomacy: Integrative diplomacy in the 21st Century*. Report Nr.1, Netherlands Institute of International Relations "Clingendael", 2012. http://www.clingendael.nl/sites/default/files/20121030_research_melissen.pdf; E.-J. Pierrot, *Escaping Diplomatic Impunity. The case for Diplomatic Law Reform*, October 2010. http://www.barcouncil.org.uk/media/61895/eirwen-jane_pierrot_42_.pdf; Mi.S. Ross, *Rethinking Diplomatic Immunity: A Review of Remedial Approaches to Address the Abuses of Diplomatic Privileges and Immunities*, American University of International Law Review. 4, no. 1, 1989. <http://digitalcommons.wcl.american.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1671>.

¹⁹ B. Boczek, *International Law: a Dictionary/International law – Dictionaries. I. Title. II Series*, Maryland, Scarecrow Press Inc., 2005 – с. 49. https://books.google.co.uk/books/about/International_Law.html?id=NR7mFXCB-wgC.

²⁰ Список дипломатических представительств Республики Узбекистан за рубежом. Официальный сайт министерства иностранных дел Республики Узбекистан. <http://mfa.uz/ru/about/missions>.

возникает необходимость пересмотра некоторых положений Закона «Об установлении дипломатических классов и рангов для дипломатических работников Республики Узбекистан».

В период с 1991 г. по 1994 г. Республика Узбекистан установила дипломатические отношения с более 80 странами мира. Соответственно появилась необходимость повышения роли и ответственности МИД и его учреждений в реализации внешней политики Республики Узбекистан, а также создания необходимых для этого правовых, организационных основ и материально-технической базы. В этой связи 25 февраля 1994 г. был издан Указ Президента Республики Узбекистан № 769 «О совершенствовании деятельности Министерства иностранных дел Республики Узбекистан», а 16 марта 1994 г. на основе данного Указа было принято Постановление Кабинета Министров Узбекистана № 140 «О вопросах организации и совершенствования деятельности Министерства иностранных дел Республики Узбекистан»²¹, который утвердил Положение о Министерстве иностранных дел Республики Узбекистан и структуру его центрального аппарата. Положение о МИД стало важнейшим нормативно-правовым актом в сфере регулирования деятельности МИД Республики Узбекистан. Именно в этом положении были детально отражены задачи и функции министерства. Также Положение возлагает на МИД разработку предложений по вопросам стратегии внешней политики Республики Узбекистан, защите и продвижению внешнеполитических интересов страны, координации работы министерств, ведомств, учреждений по развитию международных связей и т.д.

Важным шагом в формировании международно-правовых основ деятельности дипломатической службы Республики Узбекистан стала ратификация Республикой Узбекистан Венской конвенции о дипломатических сношениях 1961 г. и Венской конвенции о консульских сношениях 1963 г. Обе конвенции были ратифицированы 6 мая 1994 года (Постановлениями Олий Мажлиса № 1078-ХII и № 1079-ХII). Присоединение Узбекистана к данным конвенциям означает, что положения, закрепленные в них, имеют обязательную силу для Узбекистана. В своей дипломатической деятельности Узбекистан неуклонно руководствуется этими международно-правовыми документами.

При этом необходимо отметить, что Республика Узбекистан при ратификации вышеназванных двух конвенций не присоединилась к факультативным протоколам этих конвенций – Факультативные протоколы о приобретении гражданства 1961 и 1963 гг. и Факультативные протоколы об обязательном

²¹ Постановление Кабинета Министров Республики Узбекистан «О вопросах организации и совершенствования деятельности Министерства иностранных дел Республики Узбекистан» от 16 марта 1994 г.: Национальная база данных законодательства Республики Узбекистан, http://www.lex.uz/pages/GetAct.aspx?lact_id=668009.

разрешении споров 1961 и 1963 гг. Факультативные протоколы о приобретении гражданства были разработаны в целях предотвращения случаев получения сотрудниками дипломатического представительства и консульского учреждения, не являющихся гражданами страны пребывания, гражданства страны пребывания после окончания срока службы. Это также касается, членов их семей, в том числе и детей. В отношении детей сотрудников дипломатических представительств, рожденных в стране пребывания, не применяется принцип *jus soli* в связи с предоставленными их родителям иммунитетов и привилегий²². Как справедливо отмечает Л.А. Саидова, «служба дипломатических работников за рубежом не должна порождать всякого рода возможности оставаться в стране пребывания после окончания срока службы, т.е. командировки. Думается, во избежание таких явлений было бы целесообразно Узбекистану присоединиться к первому протоколу²³». Мы разделяем мнение Л.А. Саидовой касательно присоединения к Факультативным протоколам о приобретении гражданства, но мы не согласны с мнением автора относительно присоединения Республики Узбекистан ко второму протоколу об обязательном разрешении споров. Присоединение ко второму протоколу порождает для участника Протокола обязательную юрисдикцию Международного суда ООН по отношению к спорам по толкованию или применению Конвенции. Как нам известно, юрисдикция Международного суда ООН носит факультативный характер. Как отмечает А. Величковский, «присоединение к Статуту Международного суда еще не означает, что государство признает право Суда рассматривать какой-либо спор с участием данного государства. Для разрешения конкретного спора необходимо дополнительное согласие сторон спора, которое может выражаться различными способами и в различные периоды времени относительно момента возникновения спора²⁴». Факультативный характер юрисдикции Международного суда, прежде всего, связан с тем, что обязательный характер юрисдикции данного органа противоречит принципу суверенитета государств. В этой связи, на наш взгляд, Республика Узбекистан должна во всех случаях давать свое согласие на обязательность юрисдикции Международного суда.

²² B. Sen, *A diplomat's handbook of international law and practice. Third revised edition*, Netherlands, Martinus Nijhoff Publishers, 1988, с. 325, <https://books.google.co.uz/books?id=cegsBAAAQBAJ&printsec=frontcover&hl=ru#v=onepage&q&f=false>.

²³ Л.А. Саидова, *Источники современного дипломатического права: международные договоры и национальное законодательство Республики Узбекистан*, Ташкент 2001, Адолат, с. 19.

²⁴ А. Величковский, *Проблемные аспекты понятия «Юрисдикция Международного суда ООН»*, „Белорусский журнал международного права и международных отношений” 2000, № 4, <http://evolutio.info/content/view/378/51>.

Республика Узбекистан также участвует в Конвенции о привилегиях и иммунитетах специализированных учреждений ООН от 1947 года, Конвенции о предотвращении и наказании преступлений против лиц, пользующихся международной защитой, в том числе дипломатических агентов 1973 года, Конвенции о безопасности персонала ООН и связанного с ней персонала от 1994 г. Присоединение Республики Узбекистан к данным конвенциям соответственно обеспечило международно-правовую защиту дипломатических служащих Республики Узбекистан, а также сотрудников дипломатических представительств иностранных государств в Узбекистане, включая персонал ООН.

Еще одним важным международно-правовым источником дипломатического права, в котором не участвует Узбекистан, является Конвенция о специальных миссиях 1969 г., который был разработан для кодификации «ad hoc дипломатии». Специальные миссии, которых принято считать временными зарубежными органами внешних сношений, играют важную роль в осуществлении внешней политики государства. С учетом возрастания роли таких форм дипломатии как экономическая дипломатия, коммерческая дипломатия и публичная дипломатия, специальные миссии начали играть важную роль в укреплении торгово-экономических и научно-культурных связей между странами. Эта тенденция также актуальна и для Узбекистана. В настоящее время международно-правовым основанием для регулирования деятельности специальных миссий Республики Узбекистан являются нормы международного обычного права и принцип вежливости, применяемый в дипломатической практике. Однако данные нормы чаще всего применяются по отношению к главе государства, главе правительства, министру иностранных дел и другим членам правительства. С учетом того, что в последнее время в состав специальных миссий включаются представители профильных министерств, не обладающих дипломатическим статусом, возрастает необходимость международно-правовой защиты таких членов специальных миссий Республики Узбекистан. В этой связи и с учетом возрастающей роли специальных миссий, было бы целесообразно присоединиться к данной конвенции, что несомненно внесло бы вклад в осуществление поставленных перед такими миссиями задач. Несмотря на то, что Республика Узбекистан не участвует в данной конвенции, она создала необходимые правовые основы во внутригосударственных правовых актах для эффективной деятельности специальных миссий, прибывающих в Республику для участия в межгосударственных переговорах, международных конференциях и совещаниях, а также другими официальными поручениями. Согласно «Положению о дипломатических представительствах и консульских учреждениях иностранных государств в Республике Узбекистан» от 2001 г., члены специальных миссий, пребывающие в Республику Узбекистан приравниваются к членам диплома-

тического персонала и пользуются всеми дипломатическими привилегиями и иммунитетами, предусмотренными в данном положении.

«Положение о Посольстве Республики Узбекистан»²⁵ было утверждено Постановлением Кабинета Министров Республики Узбекистан № 102 от 24 марта 2000 года и данный нормативно-правовой акт впервые установил основные задачи и функции Посольства Узбекистана и организацию его деятельности.

«Положение о дипломатических представительствах и консульских учреждениях иностранных государств в Республике Узбекистан» было утверждено Постановлением Кабинета Министров Республики Узбекистан «О деятельности дипломатических представительств, консульских учреждений иностранных государств, представительств, международных организаций и их сотрудников в Республике Узбекистан» от 8 мая 2001 года.

Совершенствование дипломатического права и законодательства Республики Узбекистан

Изучив систему внутригосударственных актов, регулирующих деятельность дипломатической службы Республики Узбекистан, можно констатировать, что она развивалась поэтапно исходя из внешнеполитических задач, стоящих перед нашей республикой. Однако, появление новых тенденций, вызовов и угроз требуют дальнейшего совершенствования правовых основ деятельности дипломатической службы Республики Узбекистан.

Принятие в 2012 году Концепции о внешнеполитической деятельности Республики Узбекистан, еще раз свидетельствует о намерении Узбекистана проводить эффективную внешнюю политику, которая бы отвечала новым вызовам и угрозам, и принимать своевременные меры для защиты национальных интересов, укрепления государственной независимости и повышения благосостояния нашего народа. Как уже было отмечено, данную концепцию необходимо рассматривать в качестве фундамента для дальнейшего развития внутригосударственных актов, регулирующих деятельность дипломатической службы Республики Узбекистан, так как Концепция предусматривает дальнейшее усовершенствование правовых основ ведения внешнеполитической деятельности.

В этой связи необходимо отметить, что многие нормативно-правовые акты, регулирующие деятельность дипломатической и консульской службы

²⁵ Постановление Кабинета Министров Республики Узбекистан за март 2000 г., Ташкент 2000, УДАП, с. 325–337.

Республики Узбекистан, устарели и не отвечают новым вызовам и задачам, стоящим перед дипломатической службой Республики Узбекистан. Также необходимо отметить наличие разногласий в положениях действующих нормативно-правовых актов в этой области. Как уже было отмечено, положения Закона Республики Узбекистан «О порядке назначения и отзыва глав дипломатических представительств Республики Узбекистан в иностранных государствах» противоречит Конституции и действующей практике назначения глав дипломатических представительств. Это также касается и Положения о Министерстве иностранных дел Республики Узбекистан, в том числе положений данного нормативно-правового акта, касающихся задач и функций МИД по вопросам заключения международных договоров. Согласно Положению, МИД представляет в Кабинет Министров Республики Узбекистан предложения о заключении, исполнении и денонсации международных договоров. Согласно Закону «О международных договорах Республики Узбекистан», МИД представляет предложения о заключении и денонсации международных договоров не только в Кабинет Министров, но и Президенту Республики Узбекистан (в тех случаях, когда договор заключается от имени Республики Узбекистан).

Также необходимо принимать во внимание то, что действующее законодательство не регулирует вопросы организации деятельности консульских учреждений и постоянных представительств при международных организациях. Для организации их деятельности применяются нормы Положения о Посольстве Республики Узбекистан.

Такие пробелы в национальном законодательстве свидетельствуют о необходимости принятия новых нормативно-правовых актов, а также внесения изменений в действующее законодательство Республики Узбекистан, регулирующее деятельность дипломатической службы. На наш взгляд, принятие Закона «О дипломатической службе Республики Узбекистан» стало бы важнейшим шагом в дальнейшем совершенствовании действующего законодательства. При этом новый закон должен четко определить задачи и функции дипломатической службы Республики Узбекистан, правовой статус дипломатических сотрудников, квалификационные требования к кандидатам, поступающим на работу в систему органов дипломатической службы, порядок присвоения дипломатических рангов, а также вопросы их социального обеспечения и т.п.

С учетом трансформации многих функций МИД Республики Узбекистан, необходимо внести соответствующие изменения в Положение о Министерстве иностранных дел Республики Узбекистан. При этом необходимо пересмотреть организационную структуру министерства. На наш взгляд, министерство должно отказаться от территориального подхода при фор-

мировании управлений, так как такой подход к организации деятельности внешнеполитического ведомства утратил свою актуальность. На наш взгляд, формирование функциональных управлений, специализирующихся в политических, торгово-экономических, научно-культурных вопросах имеет актуальное значение. С учетом необходимости усиления деятельности дипломатической службы в области укрепления имиджа Республики Узбекистан за рубежом, необходимо создать функциональное управление, специализирующееся в вопросах публичной дипломатии. Такой подход к организации деятельности министерства может позитивно отразиться в эффективном осуществлении, поставленных перед министерством задач, так как в каждом управлении будут работать дипломаты, специализирующиеся в той или иной области. Положение в новой редакции должно предусмотреть необходимость интенсификации работы в области информационно-аналитической сферы, экономической, коммерческой и публичной дипломатии.

Новые законодательные акты, прежде всего, должны отражать те задачи и функции, установленные Концепцией о внешнеполитической деятельности Республики Узбекистан. При этом необходимо отметить, что механизмы осуществления внешнеполитических задач, предусмотренные Концепцией также должны найти свое отражение в новых законодательных актах.

В этом контексте хотелось бы также особо подчеркнуть то, что эффективное применение механизмов осуществления внешней политики требует переоценки вопроса подготовки кадров для дипломатической службы. Предусмотренные Концепцией задачи и механизмы осуществления внешней политики требуют внедрения новых методов обучения, что ставит перед Университетом мировой экономики и дипломатии новые задачи.

Как уже отмечалось выше, публичная дипломатия на сегодняшний день является одним из основных средств ведения внешнеполитической деятельности. В эпоху глобализации и информационных технологий традиционные методы ведения публичной дипломатии утратили свою актуальность. На сегодняшний день для осуществления эффективной публичной дипломатии необходимы знания в таких сферах как общественные отношения (PR – Public Relations), SMM (Social Media Marketing – маркетинг социальных сетей) и информационные технологии.

С учетом того, что Концепция обязывает органы внешних сношений осуществлять интенсивное сотрудничество с деловыми кругами иностранных государств в целях привлечения иностранных инвестиций и продвижения услуг и товаров национальных субъектов предпринимательства, возникает необходимость для внедрения специальных курсов по бизнес-обучению.

В этой связи необходимо разработать новые методы обучения и повышения квалификации дипломатов, закрепив их основы в новых нормативно-

правовых актах, регулирующих деятельность Университета мировой экономики и дипломатии.

На наш взгляд, новые законодательные акты также должны предусмотреть внедрение новых форм дипломатии как E-Diplomacy и виртуальные посольства. E-Diplomacy может послужить хорошим средством для осуществления публичной дипломатии и укрепления имиджа Республики Узбекистан за рубежом.

Виртуальные посольства очень эффективно применяются многими странами мира. Они играют очень важную роль в налаживании диалога не только с властями страны пребывания, но и с гражданами данного государства. С учетом того, что Республика Узбекистан не имеет дипломатических представительств во многих странах мира, данная форма ведения внешнеполитической деятельности могла бы положительно отразиться в донесении объективной информации о нашей стране, инвестиционном климате и туристическом потенциале людям, проживающим на всех континентах Земли. Также закрепленные за виртуальными посольствами дипломаты могли бы периодически посещать «страну пребывания» для дальнейшего укрепления межгосударственных связей, налаживания контактов с научными и деловыми кругами, что может положительно отразиться на динамике развития международных связей Узбекистана.

Заключение

С момента обретения независимости в Республике Узбекистан была проделана огромная работа по формированию организационно-правовых основ деятельности органов внешних сношений Республики Узбекистан, в том числе и дипломатической службы. Дипломатическая служба, играющая важную роль в осуществлении внешней политики республики, развивалась поэтапно, исходя из актуальных внешнеполитических задач, стоящих перед ней.

Концепция внешнеполитической деятельности Республики Узбекистан принятая в 2012 году явилась новым этапом дальнейшего совершенствования деятельности дипломатической службы.

Результаты исследования показали, что многие положения нормативно-правовых актов, принятых в первый период становления и развития дипломатической службы Республики Узбекистан, утратили свою актуальность и не соответствуют тем требованиям, которые ставятся перед органами внешних сношений. Некоторые законодательные акты даже противоречат Конституции Республики Узбекистан и не соответствуют дипломатической практике. Новые тенденции в развитии деятельности дипломатических служб также требуют пересмотра функций, вопросов организации деятель-

ности Министерства иностранных дел и дипломатических представительств Республики Узбекистан за рубежом.

В ходе исследования мы также убедились, что традиционные функции дипломатических представительств за рубежом претерпели значительные изменения. Такие функции, как ведение переговоров и сбор информации, трансформировались в результате коммуникационно-транспортного прогресса. Главы государств, правительств, другие члены правительства, в том числе руководители ведомств иностранных дел начали играть важную роль в ведении двусторонних переговоров по важным стратегическим вопросам. С интенсивным развитием информационных технологий, функция диппредставительства по сбору информации утратило свое традиционное значение, но при этом возросла роль дипломатических представительств в проверке достоверности информации, проведении информационно-аналитической работы.

Мы также изучили факторы, приводящие к трансформации дипломатических функций. Появление новых акторов, новых форм дипломатии, возрастание роли консульской службы требуют переоценки актуальности норм международных соглашений, регулирующих деятельность дипломатических служб, так как они не регулируют новые правоотношения, возникшие в результате трансформации дипломатии.

Детальное изучение становления и развития дипломатической службы Республики Узбекистан через призму трансформации дипломатических функций свидетельствует о необходимости реформирования организационно-правовых основ ее деятельности. Прежде всего, необходимо разработать и принять новый Закон «О дипломатической службе Республики Узбекистан». Также необходимо в новой редакции принять Консульский устав Республики Узбекистан и Положение о Министерстве иностранных дел Республики Узбекистан. Новые нормативно-правовые акты в сфере регулирования деятельности дипломатической службы, прежде всего, должны отражать все новые задачи и функции, необходимые для адаптации ее деятельности к современным вызовам и угрозам.

РЕЗЮМЕ

В статье рассматриваются концептуальные основы внешней политики Республики Узбекистан, современные вызовы и угрозы, становление и развитие организационно-правовых основ дипломатической службы Республики Узбекистан, анализируются проблемы, имеющиеся в национальном законодательстве, вопросы трансформации традиционной дипломатии на современном этапе, роль Концепции внешнеполитической деятельности Республики Узбекистан в дальнейшем совершенствовании деятельности

дипломатической службы. В заключительной части статьи вносятся предложения по совершенствованию действующих норм в сфере дипломатических сношений Республики Узбекистан.

Yuldasheva Govkherjan

CONCEPTUAL BASES OF FOREIGN POLICY AND ISSUES OF IMPROVEMENT OF THE DIPLOMATIC SERVICE OF THE REPUBLIC OF UZBEKISTAN

The article deals with the conceptual bases of foreign policy of the Republic of Uzbekistan, the modern threats and challenges, the formation and development of organizational and legal bases the Diplomatic Service of the Republic of Uzbekistan, analyzes the problems existing in the national legislation, questions of transformation of traditional diplomacy at the modern stage, the role of the Concept of foreign policy activity of the Republic of Uzbekistan to further improve the activities of the diplomatic service. In the final part of the article making suggestions for improving the existing rules of the diplomatic relations of the Republic of Uzbekistan.

KEY WORDS: *the diplomatic service, diplomatic law, organizational and legal bases of the diplomatic service, globalization, the transformation of traditional diplomacy*

Библиография

- Л.А. Саидова, *Источники современного дипломатического права: международные договоры и национальное законодательство Республики Узбекистан*, Ташкент 2001.
- D. Ben-Asher, *Human rights meet diplomatic immunities: Problems and possible solutions*, Harvard Law School, 2000. http://ilmc.univie.ac.at/uploads/media/Benasher_-_Human_Rights_meet_Diplomatic_Immunities.pdf.
- B. Boczek, *International Law: a Dictionary/International law – Dictionaries. I. Title. II Series*, – Maryland, Scarecrow Press Inc., 2005 https://books.google.co.uk/books/about/International_Law.html?id=NR7mFXCB-wgC.
- B. Hocking, J. Melissen, S. Riordan, P. Sharp, *Futures for diplomacy: Integrative diplomacy in the 21st Century. Report Nr 1*, Netherlands Institute of International Relations “Clingendael”, 2012. http://www.clingendael.nl/sites/default/files/20121030_research_melissen.pdf
- E.-J. Pierrot, *Escaping Diplomatic Impunity. The case for Diplomatic Law Reform*, October 2010. http://www.barcouncil.org.uk/media/61895/eirwen-jane_pierrot_42_.pdf.
- M.S. Ross. *Rethinking Diplomatic Immunity: A Review of Remedial Approaches to Address the Abuses of Diplomatic Privileges and Immunities*, American University of International Law Review. 4, no. 1, 1989 <http://digitalcommons.wcl.american.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1671>.