

# МЕЖДУНАРОДНЫЕ КОНФЕРЕНЦИИ И ДИПЛОМАТИЯ *ad hoc*: ПОНЯТИЯ, СТРУКТУРА, ПРАВОВОЙ РЕЖИМ

Александр Буриан

## 1. Правовой режим делегаций и дипломатических миссий на международных конференциях

Международные конференции (конгрессы) являются традиционной формой многосторонней дипломатии и представляют собой совещания или встречи делегаций разных стран, созываемые с целью изучения и разрешения проблем, представляющих взаимный интерес<sup>1</sup>. На протяжении последних столетий состоялось множество международных конференций и конгрессов, на которых были приняты необходимые решения и устранены кризисные и конфликтные ситуации, существовавшие в разные периоды.

Термины *международный конгресс* и *международная конференция* ранее употреблялись и как различные, и как равнозначные, однако со временем их стали использовать как идентичные<sup>2</sup>. Тем не менее, следует отметить, что первоначально термин "конгресс" использовался в целях классификации совещаний полномочных представителей государств, созываемых для заключения мирных договоров и перераспределения территорий. Такими были Венский конгресс (1814—1815), состоявшийся после наполеоновских войн, Парижский конгресс (1856), созванный после Крымской войны, Берлинский конгресс (1878), прошедший по окончании русско-турецких войн. Иногда, однако, эти собрания именовались конференциями, как, например, Лондонская конференция (1830—1833) после провозглашения независимости Бельгии, Лондонская конференция (1912—1923) по окончании балканских войн, Парижские мирные конференции в 1919 г. и в 1946—1947 гг.

После Венского конгресса 1814—1815 гг. техника многосторонней дипломатии стала обычной процедурой. Опыт, приобретенный странами в рамках международных конгрессов и конференций, явился моделью, которую впоследствии использовали при создании структуры и функционировании международных организаций.

Современная многосторонняя дипломатия все больше реализует свои задачи при посредничестве международных организаций и при помощи встреч на высоком уровне (глав государств и правительства)<sup>3</sup>. В результате институт международных конференций претерпел изменения в структуре и способах организации и проведения: созыв конференций упрощен вследствие их периодичности; состав делегаций формируется на основе демократических и представительских принципов; подготовка конференций осуществляется комиссией; выбор рабочих органов конференций и способы голосования заключительных документов существенно модифицированы и т. д.

Основным элементом, отличающим международную конференцию от простого совещания политиков разного уровня, является участие в конференции (конгрессе) *делегатов государств* или международных организаций, имеющих качество временных *предста-*

*вителей*. Цель конференции, в отличие от простого совещания, состоит в выработке соглашения, обсуждении договора или его принятия в ходе переговоров<sup>4</sup>.

Международная конференция не имеет качества международного юридического лица, поскольку не является субъектом международного права и представляет собой только временное объединение государств, составляющих ее<sup>5</sup>. В этом контексте следует отметить, что Венская конвенция 1975 г. наделяет международную конференцию компетенцией, правами, юридическими обязанностями, придающими ей качества квазисубъекта международного права.

Международные конференции могут быть классифицированы по разным критериям<sup>6</sup> в зависимости от общих и оперативных целей, задач, сферы деятельности ее участников, их ранга, формы организации и проведения и т. д.

В зависимости от предметного содержания международные конференции могут быть *политическими*, преследующими цели общего характера: установление мира в глобальном или региональном масштабе в результате уже преодоленного конфликта, создание военно-политического или политico-экономического альянса, формирование глобальной или региональной международной организации и т. д., и *техническими*, относящимися к различным конкретным областям деятельности: выработка принципов сотрудничества в сфере борьбы с организованной преступностью, в области экологии, в области освоения космического пространства в мирных целях и т. д.

В зависимости от своих целей международные конференции могут быть *совещательными* (на которых представляют необязательные рекомендации правительствам или принимают решения, в которых содержатся руководства или инструкции секретариата международной организации), *законодательными* (на которых обсуждают и принимают текст международного договора) и *информационными* (на которых предлагают материалы для международного обмена информацией).

В зависимости от формы организации и проведения международные конференции могут подразделяться на *двусторонние* или *многосторонние*, обсуждать одну тему или несколько, квалифицироваться как *специальные конференции (ad hoc)* или *обычные* и т. д.

В зависимости от ранга участников международные конференции могут быть *наивысшего уровня* (главы государств), *высокого уровня* (главы правительства и министры иностранных дел), *среднего уровня* (чиновники министерств иностранных дел, эксперты и т. д.).

В зависимости от сферы деятельности их участников международные организации могут подразделяться на *общие (генеральные)*, в которых принимают участие максимум государств, или на *закрытые*, в которых участвует только определенная группа государств (например, "Большая семерка").

Исходя из оперативной цели проведения международные конференции могут считаться *дипломатическими*.

Буриан Александр Дмитриевич — доктор юридических наук, доцент кафедры международных отношений Академии государственного управления при Правительстве Республики Молдова, президент Ассоциации международного права Республики Молдова

кими или *полномочными*, в ходе которых принимаются решения, имеющие международное значение и являющиеся обязательными для выполнения их государствами-участниками, либо *предварительными* или *экспертными*, на которых не принимают решения, а только формулируют и составляют проект договора или международного официального документа.

## 2. Правила процедуры и организационные формы работы международных конференций

К практике и правилам процедуры конференций относятся правила, согласованные участниками конференции. Правила процедуры, регламентирующие способы организации и проведения международных конференций, имеют вспомогательный характер, представляют собой образец, которому часто следуют. Но они не унифицированы и не кодифицированы в отдельном документе, вопреки факту, что существует определенная общая и повторяемая практика, которая применяется ко всем типам и категориям международных конференций.

В доктрине дипломатического права изложено мнение, что правила проведения и процедура организации конференций не должны противоречить нормам международного права. В любом случае эта процедура — заимствованная или разработанная — должна находиться в соответствии с основными нормами международного права. Отметим, что эти правила имеют тенденцию к обобщению, составляя самостоятельную часть международного права, названную *международной процедурой*<sup>7</sup>.

Особо отметим, что понятие *международный протокол* шире, чем понятие, включающее в себя правила и процедуры по организации международных конференций, и охватывает совокупность организационных и структурных правил, способов и средств в различных областях дипломатической деятельности, включая дипломатию *ad hoc* и дипломатию международных конференций<sup>8</sup>.

Первым необходимым условием проведения каждой конференции является наличие письменных правил, которые направляют и определяют деятельность участников и к которым может обратиться председатель конференции в сомнительных случаях или при рассогласованиях. Это могут быть либо постоянные правила, утвержденные в качестве стандартных на последующих сессиях, либо правила, которые необходимо поставить на голосование и принять на самой конференции<sup>9</sup>.

Правилами процедуры обычно устанавливаются дата и место проведения конференции, повестка дня, состав делегаций, аккредитации, официальные и рабочие языки, права участников, способы ведения прений, формулирования предложений и принятия решений, способы голосования, вопросы протокола и старшинства, формы и процедура ведения конференций.

Дата и место проведения конференции, как правило, обсуждаются заранее и включаются в повестку дня конференции, охватывающую перечень проблем, которые будут обсуждаться на конференции<sup>10</sup>. Во временную повестку дня или ее проект вносят темы и вопросы, которые предстоит решить в ходе дискуссий, а также очередность обсуждения каждого из них. Проект повестки дня, как правило, рассыпается задолго до начала конференции, чтобы дать возможность участ-

никам полнее ознакомиться с проблематикой, предложенной для обсуждения.

Состав делегаций определяется в ходе предварительных переговоров, на которых обычно устанавливается максимальное количество полномочных представителей, заместителей представителей, экспертов, советников и т. д. ООН лимитирует только количество полномочных представителей (максимум пять), количество заместителей представителей (максимум пять), предоставляя участникам возможность самим определить необходимое число экспертов, советников и т. д.

Процедура аккредитации связана с юридическим статусом представителей и предусматривает сдачу делегатами своих полномочий, предоставление (подтверждение) полномочий, которые удостоверяют их личность и позволяют действовать от имени их государства<sup>11</sup>. Полномочия должны выдаваться соответствующими органами каждой страны и подлежат, как правило, проверке в комитете по аккредитации конференции, который докладывает на пленарном заседании о результатах аккредитации.

Правилами процедуры устанавливаются официальные и рабочие языки конференции. Официальными языками называются те, на которых проводится обсуждение и публикуются тексты и резолюции конференции. К рабочим языкам относятся те, на которых ведутся прения как на пленарных заседаниях, так и на заседаниях в комиссиях и комитетах и с которых (и на которых) обеспечиваются переводы.

Права участников конференции обычно перечислены в правилах процедуры и заключаются:

- а) в праве один раз выступить на пленарном заседании по каждому из обсуждаемых вопросов;
- б) в праве предложить процедурную поправку (имеется в виду способ ведения заседания). Процедурная поправка немедленно ставится на голосование председателем заседания;
- в) в праве на реплику;
- г) в праве на возражение (имеется в виду право возражать на нетерпимые или оскорбительные замечания кого-либо из участников).

Способы представления предложений и процедура принятия решений указываются в правилах процедуры и, как правило, состоят в том, что решения принимаются на основе письменных предложений, обсуждаемых участниками, которые позднее формулируются в качестве проекта-резолюции. Предложения в форме поправок к проекту-резолюции представляют до начала процедуры голосования.

Голосование обычно осуществляется на основе простого или квалифицированного большинства голосов представителей государств, имеющих *право голоса*. Правила процедуры могут указывать способы голосования, на основе которых осуществляется сама процедура голосования. Некоторые вопросы могут голосоваться *простым большинством* из числа *присутствующих* представителей (например, процедурные вопросы), другие — *простым голосованием от общего числа членов конференции или квалифицированным большинством*, двумя третями, от *присутствующего или общего числа членов конференции* (например, резолюции по существу обсуждаемых проблем и окончательный текст международного договора).

В некоторых случаях возникают проблемы *пропорционального голосования*, когда одна страна-участница имеет одно количество голосов (как правило — голос),

а другая страна-участница располагает другим количеством голосов (большим) в зависимости от практического и финансового вклада и заинтересованности этой страны в обсуждаемых проблемах (например, США имеют в Международном валютном фонде больше голосов, чем другие страны-участницы).

Правила процедуры предусматривают и вопросы *кворума*, указывая необходимое количество (минимальное) членов, присутствие которых необходимо для начала работы конференции, и необходимое минимальное число для осуществления процедуры голосования.

Вопросы церемониала и протокола на международных конгрессах и конференциях относительно недавно изучались с большим вниманием и тщательностью. Вопросы соблюдения старшинства, альтернативы, письменные и устные способы ведения переговоров (*pro memoria* и *viva voce*), образцы верительных грамот и полномочий, проблемы, связанные со званиями, рангами и обращениями и т. д.

В настоящее время вопросы протокола и церемониала упростились благодаря тому, что протокольная процедура более или менее известна и принята большинством государств. На двусторонних конференциях обычно соблюдаются традиционный дипломатический протокол. На многосторонних конференциях старшинство определяется, как правило, в соответствии с алфавитным порядком названий государств (на английском, французском или на языке страны пребывания международной конференции).

Формы и процедура ведения международной конференции также упорядочены в правилах процедуры. Обычно указываются органы *ad hoc*, выбранные на конференции, т. е. *председатель* и *секретариат*.

Функции председателя<sup>12</sup> можно разделить на две категории — процедурные и содержательные:

### **1. Процедурные функции:**

- а) открывать, закрывать и откладывать заседания;
- б) предоставлять слово для выступлений представителям;
- в) ограничивать прения, когда в этом есть необходимость или того требуют правила;
- г) объяснять регламент и процедуру;
- д) давать разъяснения по всем этим пунктам в случае необходимости;
- е) требовать прекращения неуместных замечаний;
- ж) следить, чтобы участники не отклонялись от тем, обсуждаемых на заседании.

### **2. Функции по содержанию:**

- а) выполнять функции *ad hoc*, дающие председателю право, с согласия участников заседания, самостоятельно принимать решения (например, назначение стран-членов в новые комитеты);

б) действовать в качестве посредника и обеспечивать принятие решения на конференции. Это содействие может выражаться в следующих формах:

- выделять время на неофициальные беседы;
- устраивать неофициальные консультации, не принимая в них участия;
- устраивать неофициальные консультации, принимая в них участие;
- иметь индивидуальные беседы с представителями, чтобы знать, существует ли достаточное количество общих точек зрения для выхода из тупика<sup>13</sup>.

Секретариат конференции, согласно правилам процедуры, занимается подготовкой конференции и обеспечением ее технической стороны<sup>14</sup>.

Сразу же после установления даты и места проведения конференции секретариат начинает заниматься приглашениями, приемом представителей, вопросами протокола, аккредитации, налаживанием связей с местными властями, подготовкой и распространением повестки дня, проекта правил процедуры, проектов и материалов конференции, подготовкой зала заседаний конференции и т. д.

Во время проведения конференции секретариат полностью отвечает за административную работу, обеспечение переводов и соответствующих публикаций.

Конференция завершается, в случае ее успеха, принятием решений по обсуждавшимся проблемам. Решения конкретизируются в документах, одобренных участниками. Документы конференции могут быть представлены в форме докладов, деклараций, протоколов, резолюций, рекомендаций, предложений и т. д.<sup>15</sup>

## **3. Особенности дипломатии *ad hoc***

На протяжении многих веков дипломатия осуществляла свои цели с помощью временных миссий, которые использовались еще в ходе первых контактов между сообществами или государствами<sup>16</sup>. В соответствии с доктриной временные миссии существуют в форме дипломатии *ad hoc* или специальных миссий.

Термин *дипломатия ad hoc* впервые был использован в 1960 г. Комиссией международного права ООН в рамках дискуссий VI Комиссии Генеральной Ассамблеи. Комиссия выделила три категории дипломатии *ad hoc*:

- а) делегации на международных конференциях;
- б) временные посланники (правительственные делегации, уполномоченные выполнять миссии во многих странах);

в) специальные миссии (временные миссии, имеющие представительский государственный характер, направляемые одним государством в другое с согласия последнего для обсуждения определенных вопросов или для выполнения в этом государстве определенной задачи).

Согласно доктрине международного права<sup>17</sup> в категорию дипломатов *ad hoc* входит любой делегат, который не принадлежит к постоянной дипломатической миссии. К ним могут относиться:

- а) главы государств, главы правительств, министры иностранных дел и другие члены правительств, находящиеся с официальными визитами за рубежом;
- б) посол или временный посланник;
- в) дипломаты *ad hoc*, выполняющие функции в качестве делегатов или членов специальной миссии, направляемые для участия в официальных церемониях;
- г) дипломат *ad hoc* в качестве курьера;
- д) секретные эмиссары;
- е) конфиденциальные наблюдатели;
- ж) наблюдатели и делегаты на конференциях и других международных заседаниях;
- з) исполнительные и политические агенты;
- и) группа сопровождения главы государства.

Случаи дипломатии *ad hoc* существенным образом изучаются доктриной в связи с тем, что в этой области до настоящего времени еще не сформировались обычные правила, хорошо очерченные, и не существует свода правовых норм, регламентирующих эту деятельность, за исключением специальных миссий, которые являются частью дипломатии *ad hoc*.

Дипломатия *ad hoc* в форме делегаций, участвующих в международных конгрессах и конференциях, является самым частым способом реализации дипломатии этого типа. Существуют разные модели осуществления этой формы, начиная с делегаций под руководством глав государств и заканчивая делегациями, состоящими из представителей направляющего государства, уже аккредитованными в стране пребывания в качестве постоянных дипломатов.

Дипломатия в форме делегаций, участвующих в официальных церемониях или протокольных мероприятиях, долгое время представляла самую распространенную форму осуществления дипломатии *ad hoc* и по сей день используется в практике многих стран. Этот вид дипломатии иногда еще называется миссией *международной вежливости* благодаря тому, что в большинстве случаев речь идет об участии в чрезвычайных церемониях (коронация, бракосочетание, погребение monarchov или их наследников).

*Посол по особым поручениям (at large)* — специальная категория чиновников высокого ранга, постоянно исполняющих дипломатические миссии *ad hoc*. В США такие дипломаты имеют звания "ambassador at large", в Республике Молдова, России и других государствах они называются "послы по особым поручениям". Во время выполнения полномочий на территориях других государств *послы по особым поручениям* пользуются теми же правами и привилегиями, что и другие послы.

*Дипломат ad hoc в качестве курьера* — это лицо, наделенное полномочиями со стороны главы государства или правительства для выполнения специальных миссий с целью провоза, представления или сообщения в устной форме послания высокому должностному лицу государства, куда он был направлен. Эти дипломаты пользуются специальным политическим статусом и, как правило, занимают важный пост в политико-административной иерархии своего государства. К этой категории относятся *личные представители глав государства*, институт которых в последнее время все больше укрепляется.

*Секретный эмиссар* — лицо, уполномоченное представляемым им государством, чтобы наладить контакт с представителем другого государства в целях получения определенной информации, ее передачи, изучения возможности инициировать официальные переговоры. Секретные эмиссары используются в тех случаях, когда правительства не желают обнародовать факт наличия подобных отношений между государствами. Это самая старая форма дипломатии *ad hoc*.

*Наблюдатели* как дипломаты *ad hoc* присутствуют на международных конференциях и совещаниях, на которые приглашены их страны, но не участвуют в дискуссиях и принятии решений.

*Конфиденциальные наблюдатели* проживают на территории государства и уполномочены выполнять секретную миссию, которая состоит в направлении, с

разрешения этого государства, информации своему правительству. Миссия этих наблюдателей считается временной, поскольку не относится к ведению регулярного дипломатического представительства, а присутствие их конфиденциальное, т. е. не публичное.

Важно то, что страна пребывания признает категорию конфиденциальных наблюдателей в качестве дипломатов *ad hoc* и согласно (обычно, это молчаливое согласие) признать их, предоставляя на своей территории возможность совершения определенных действий, независимо от специфики конкретной задачи, которую они выполняют (секретные эмиссары, секретные переговорщики, конфиденциальные наблюдатели, секретные агенты). Страна пребывания обеспечивает им привилегии и иммунитеты, необходимые для выполнения задач, находящихся в их компетенции.

*Политические агенты* не принадлежат к когорте дипломатов в силу существующих обстоятельств между государством, представителями которого они являются, и принимающим государством (непризнание деюре направляющего государства или правительства этого государства), однако выполняют временную или постоянную политическую миссию при другом государстве или правительстве. Политические агенты широко используются государствами, суверенитет которых не признан (квази-государства) фактическими правительствами, повстанцами, признанными враждующими сторонами в гражданской войне.

*Частные агенты глав государств* выполняют частное поручение от имени главы государства в целях проведения переговоров и установления отношений с принимающим государством в разных конкретных областях. В США существует институт *личных посланников президента США*, которые приравниваются к дипломатам *ad hoc*.

*Группа сопровождения главы государства* — категория, квалифицируемая некоторыми авторами как специальная миссия, членов которой необходимо признавать в качестве дипломатов *ad hoc*<sup>18</sup>. К этой категории относятся советники главы государства, члены службы личной безопасности, экипажи транспортных средств и т. д. По нашему мнению, это утверждение спорно, если учитывать факт, что указанная категория, за исключением советников главы государства, состоит из административно-технического персонала, который, согласно правилам традиционной дипломатии, не пользуется дипломатическими привилегиями и иммунитетами.

Особым случаем дипломатии *ad hoc* являются торговые бюро (представительства), добивающиеся статуса постоянных бюро или представительств. Речь идет о странах, где существует монополия внешней торговли. Подобные учреждения отличаются от института торговых атташе, действующих в большинстве постоянных дипломатических представительств. Юриспруденция отказалась предоставлять иммунитет торговым представительствам, поскольку в отношении их не существует международного договора.

<sup>1</sup> См: Лукашук И. И. Международное право. Особенная часть. М.: БЕК, 1997. С. 47—48; Geamănu G. Drept internațional contemporan. București, 1965. Р. 172.

<sup>2</sup> See: Burian A. Drept diplomatic și consular. Chișinău: ARC, 2001. Р. 71—79.

<sup>3</sup> See: Burian A. Subiectele relațiilor internaționale contemporane // Administrarea publică. 2000. N. 1. Р. 111—128.

<sup>4</sup> See: Anghel I. M. Dreptul diplomatic și consular. București, 1996. Р. 235.

<sup>5</sup> See: Burian A. Diplomația prin conferințe internaționale // Revista Națională de Drept. 2001. N. 12. Р. 45—48.

<sup>6</sup> See: Feltham R. G. Introducere în dreptul și practica diplomației. București, 1996. Р. 153—154; Anghel I. M. Op. cit. Р. 235—236; Сатоу Э. Руководство по дипломатической практике. М., 1961. С. 298—300.

<sup>7</sup> Glaser E. Importanța problemelor de procedură în dreptul internațional contemporan // Studii și cercetări juridice. 1963. N. 4. Р. 586; цит. по: Anghel I. M. Op. cit. Р. 237.

- <sup>8</sup> See: Burian A. Cerințele de bază ale protocolului și ceremonialului diplomatic // Revista Națională de Drept. 2002. N. 2. P. 25—32.
- <sup>9</sup> См.: Буриан А. Введение в дипломатическую практику. Кишинев: ARC, 2001. С. 124—129; Feltham R. G. Op. cit. P. 154.
- <sup>10</sup> См.: Зорин В. А. Основы дипломатической службы. М., 1977. С. 324—329.
- <sup>11</sup> См.: Буриан А. Правовой режим дипломатических представительств // Закон и жизнь. 2002. № 1. С. 8—12.
- <sup>12</sup> See: Feltham R. G. Op. cit. P. 160.
- <sup>13</sup> See: Ibidem.
- <sup>14</sup> See: Burian A. Introducere în practica diplomatică și procedura internațională, Chișinău: Cartier, 2000. P. 83—93.
- <sup>15</sup> See: Anghel I. M. Op. cit. P. 245—246.
- <sup>16</sup> See: Bonciog A. Drept diplomatic. București, 1997. P. 129—131.
- <sup>17</sup> See: Anghel I. M. Op. cit. P. 211—215.
- <sup>18</sup> See: Ibid. P. 214.

## SUMMARY

### "International Conferences and the *ad hoc* Diplomacy: Concepts, Structure and Legal Regime" (Alexandr Burian)

The article explores legal aspects of one of diplomatic law institutions — the *ad hoc* diplomacy.

The study involves the concepts and main elements of the institution of international conferences and also the changes this institution has undergone since World War II as far as their structure and methods of convening them are concerned. Convening the conferences has become simpler due to their periodic character, delegations are formed on the principles of democracy and representation, conferences are prepared by steering committees, the executive and working bodies of the conferences and voting procedures have been substantially modified, and so on.

The author suggests classifying conferences according to several criteria, depending on general and operational aims and objectives, the field of activities of the participants, their rank, the forms of organisation and holding of the conference, etc.

A special place is given in the article to the procedure rules and organisational forms of the international conferences work.

The article throws light on some issues of the *ad hoc* diplomacy emergence. The term itself was first used in 1960 by the UN International Law Commission within the framework of the discussions of the XI-th Commission of the UN General Assembly.

The Commission identified 3 categories of the *ad hoc* diplomacy: a) international conferences delegations; b) temporary envoys (government delegations with the mandate to carry out a mission in many countries); c) special missions (temporary missions of representative government character, sent by one state to another with the latter's consent to discuss certain issues or implementing a certain mission).

Any delegate who is not a member of a permanent diplomatic mission belongs to the *ad hoc* diplomats. The category may include:

- a) heads of state, heads of governments, foreign ministers and other government members on an official visit;
- b) ambassadors or temporary envoys;
- c) *ad hoc* diplomats — members of special missions sent to participate in official ceremonies;
- d) diplomat *ad hoc* — a courier;
- e) secret emissaries;
- f) confidential observers;
- g) observers and delegates at conferences and other international meetings;
- h) executive and political agents;
- i) the group accompanying the head of state;

The *ad hoc* diplomacy cases are studied under the doctrine, due to the fact that no general rules have been formed in this area and there is no code of laws regulating this activity, except for special missions which are part of *ad hoc* diplomacy.