

ЦЕНТРАЛЬНЫЙ АППАРАТ МИНИСТЕРСТВА ИНОСТРАННЫХ ДЕЛ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Алексей Федотов*

В статье представлен анализ статусных, кадровых и функциональных характеристик Центрального аппарата МИД России, особенности его формирования и функционирования, перспективы совершенствования.

1. Центральный аппарат МИД России: общая характеристика

Министерство иностранных дел Российской Федерации, будучи согласно Конституции РФ федеральным органом исполнительной власти, реализует функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере международных отношений страны, осуществляет общий контроль за выполнением международных обязательств России. Для этого имеет в своем составе Центральный аппарат, состоящий из руководства Министерства, департаментов по основным направлениям деятельности Министерства, а также систему загранучреждений и ряд подведомственных организаций и учреждений, по совокупности обеспечивающих функционирование МИДа и выполнение им задач, определенных «Положением о Министерстве иностранных дел Российской Федерации»¹ (далее – Положение). Этим Положением установлена как предельная численность Центрального аппарата (на мо-

мент принятия этого документа) в количестве 3278 единиц без персонала по охране и обслуживанию зданий, так и число департаментов – 39.

Задачи и функции МИД России, как и его структура и основные характеристики подробно рассматривались в статье «Министерство иностранных дел Российской Федерации: статус, структура, полномочия», напечатанной в № 2 (19) за 2011 г. журнала «Право и управление. XXI век». Повторять изложенное, естественно, нет необходимости.

Руководство Министерства составляют Министр, 8 заместителей Министра, один из которых первый и один – статс-секретарь, и Генеральный директор (далее – Гендиректор). Непосредственно главе ведомства подотчетны Генеральный секретариат, в состав которого входит и собственно Секретариат Министра, Департамент внешнеполитического планирования (ДВП), Департамент информации и печати (ДИП), Правовой департамент (ДП).

Направления работы заместителей Министра и Генерального директора определяются утверждаемым Мини-

* Федотов Алексей Леонидович, Чрезвычайный и Полномочный Посол, профессор кафедры государственного управления и права МГИМО(У) МИД России

стром распределением обязанностей. Разумеется, что загранучреждения наряду с курирующими их департаментами находятся в ведении соответствующих заместителей Министра. Продолжая тему соподчиненности и подотчетности в Центральном аппарате и системе МИДа, необходимо отметить, что по существующей технологии управления загранучреждение, возглавляемое послом, назначаемым Президентом и представляющим его (по реестру посол в отличие от замминистра находится в высшей группе государственных должностей), подчиняется указаниям не только Министра и его заместителей, но и директора департамента, а в его отсутствие – заместителя.

Такое положение зафиксировано в ряде внутриведомственных актов МИДа, развивающих и конкретизирующих основную по Положению о После² обязанность главы загранучреждения – выполнять поручения Президента РФ, Правительства РФ и МИД России, а также согласованных с МИДом поручений других федеральных органов государственной власти, и, следовательно, затруднений, а тем более коллизий не вызывает.

Основным структурным подразделением Министерства как федерального органа исполнительной власти в соответствии с российским законодательством является департамент. Департаменты по сложившейся классификации делятся на территориальные и функциональные, – среди последних часть выполняет уставные, непосредственно связанные с внешнеполитической повесткой Министерства задачи, а часть – реализует вспомогательные функции по обеспечению работы как Центрального аппарата, так и всей системы МИДа, включая его загранучреждения.

Структура и штатная численность Центрального аппарата, равно как и персональный состав руководителей департаментов утверждаются Министром. Министр также утверждает положение о департаменте, которым определяются задачи, функции и структура департамента, в состав которого входят не менее двух отделов. Директор департамента согласно положению о департаменте имеет заместителей, курирующих отделы (в каждом не менее 5 чел.),

которые возглавляются начальниками отделов. В ряде департаментов начальник отдела может иметь заместителей, в зависимости от численности состава, объема и специфики функций отдела. Начальник отдела подотчетен курирующему его заместителю директора и, естественно, директору, который является административным руководителем, с кругом прав и обязанностей, определенных положением о департаменте.

Департамент, имеющий в своем составе отделы, как основная структурная единица Центрального аппарата федерального ведомства был повсеместно введен в порядке унификации структуры госаппарата в ходе административной реформы (2003-2005 гг., 2006-2008 гг.). Произошедшее в итоге сокращение численности руководящего звена Министерства, уменьшение количества с одновременным укрупнением структурных подразделений дали как положительные, так и проблематичные для дипломатической службы результаты: такая эволюция ведомства не учитывала в достаточной мере специфику и особенности организации и управления системой МИДа в условиях значительного возросшей международной активности России на различных направлениях, возникновения ряда новых политических ситуаций.

В процессе организации управления, в первую очередь, в Центральном аппарате и, соответственно, системе МИДа главную координирующую роль играет Коллегия Министерства иностранных дел – совещательный орган при Министре, состоящий из 25 человек. По должности в нее входят заместители Министра, Гендиректор и глава подведомственного агентства Россотрудничество. Остальные – назначаются персональными указами Президента. Рассматривая наиболее важные вопросы деятельности Министерства, Коллегия по итогам обстоятельного обсуждения принимает постановления, обязательные для исполнения в системе МИДа, часть которых при необходимости оформляется приказами по Министерству.

Целям планирования и разноуровневого координирования работы руководства, подразделений и загранучреждений служат регулярные совещания

руководства Министерства у Министра, тематические совещания, а также работа междепартаментских (общеминистерских) комиссий, а в ряде случаев и рабочих групп по отдельным вопросам или видам деятельности Министерства, включая и ряд аспектов кадровых дел. Решающее значение для слаженного взаимодействия в системе МИДа, естественно, имеют оптимальные схемы и четко регламентированные технологии работы с поручениями, поступающими от руководства страны, обращениями федеральных ведомств и организаций, указаниями руководства Министерства, информацией послов и др. В этом контексте на первом плане всегда находится вопрос эффективности «обратной» связи между Центром и загранучреждениями, Центром и представительствами МИДа в субъектах федерации, а также этими представительствами и загранучреждениями.

Изучение структуры Центрального аппарата Министерства иностранных дел любого государства, Россия здесь не исключение, и его эволюции позволяет обучающимся составить вполне определенное представление о направлениях и этапах развития государственности и государства, потребностях такого развития в сфере внешних политических и хозяйственных связей, международного партнерства. Неизбежные, а порой многочисленные реорганизации Центрального аппарата, оптимизации сети диппредставительств страны за рубежом позволяют представить логику процесса формирования приоритетов международной деятельности страны, внешняя политика которой, как правило, традиционно направлена на создание максимально благоприятных внешних условий для решения внутренних проблем страны. Прежде всего через укрепление национальной безопасности и формирование экономических предпосылок для повышения благосостояния ее населения.

Как отмечает Министр иностранных дел России С.В. Лавров: «Современная дипломатия, по существу, занимается коренными вопросами национальной жизни – от обеспечения безопасности в ее современном, «глобальном» прочтении до вопросов процветания, включая сохранение и создание рабочих мест»³.

2. Центральный аппарат в контексте истории Министерства

Было бы не вполне корректно говорить о главной части МИДа – Центральном аппарате, – да и представление было бы неполным, – в отрыве от исторического контекста, где отчетливо прослеживаются истоки возникновения и предпосылки развития дипломатической службы России как государственного института, призванного решать основополагающие, конституционные задачи государства. И, естественно, речь пойдет прежде всего об истории Центрального аппарата, традициях существования штаб-квартиры российской дипломатической службы, берущей начало в IX веке.

При том, что с IX – XIII вв. Древняя Русь была активным субъектом международных отношений, что проявлялось, в частности, в форме направления миссий – посольств для установления прямых контактов и заключения договоров (первый в истории договор «О мире и любви» с Византией был заключен в 860 г. и означал международное признание Руси), собственно внешнеполитическое учреждение – Посольский приказ – возникло при Иване III в 1549 году. Структура Приказа – 4 поветья (отделы или управления, говоря современным языком), – стала приобретать более законченный вид к 80-м гг. XVII в. с распределением дел между поветьями по региональному признаку. Постоянные дипмиссии у России имелись тогда лишь в Швеции и Польше.

В первой четверти XVIII в. Посольский приказ преобразовывается в Коллегию иностранных дел (КИД), которая состояла из двух отделений: политического департамента (секретной канцелярии), ведавшего вопросами пребывания дипкорпуса в России, направлением сотрудников российских дипмиссий, делопроизводством и дипломатической перепиской, и «публичной экспедиции», отвечавшей за административно-хозяйственный блок и дела народов, живущих в пограничных губерниях. В 70-е гг. того же века КИД обзаводится специальным «церемониальным департаментом», т.е. протоколом, а затем и особым департаментом азиатских дел.

Можно проследить и то, как процесс возрастающего влияния России на меж-

дународную обстановку сопровождается укреплением внешнеполитического аппарата, возникновением устойчивых связей, постоянных отношений, в т.ч. дипломатических, с большей частью европейских и рядом азиатских стран. Реформирование и совершенствование управления внешнеполитической службой становится все более актуальной задачей власти.

Созданное 8 сентября 1802 г. Манифестом императора Александра I Министерство иностранных дел постепенно получило в свое ведение все существенные вопросы внешней политики и в конечном итоге в 1830 г. стало преемником Коллегии, а в последующее десятилетие обрело четкую структуру. Министерство возглавлял министр, который, имея высший гражданский чин канцлера, являлся, по сути, вторым после императора лицом в государственной иерархии. Центральный аппарат в те годы состоял из Канцелярии, Департамента внутренних сношений, в ведении которого находились политические и консульские вопросы, Азиатский департамент и Департамент хозяйственных и личных дел. В структуре МИДа имелись также Архивы, Комиссия по изданию государственных грамот и договоров. Не говоря уже о немалом количестве технических контор.

Принятое в 1846 г. «Учреждение Министерства иностранных дел» определило новую структуру и функции ведомства, логически вытекавшие из главной задачи: «... политические сношения с иностранными государствами, ... законная защита российских подданных в чужих краях и содействие удовлетворению справедливых домогательств иностранцев по делам их в России».

Дальнейшее развитие дипломатической службы России сопровождалось неоднократными изменениями структуры и численности Центрального аппарата, более четким регламентированием его работы. При А.М.Горчакове в 1859 г. утверждаются новые «Правила для определения на службу и к должностям». В 1868 г. выходит новое «Учреждение МИДа».

Новые политические обстоятельства после 1905 г., в частности, созыв Государственной думы, объективно потребовали модернизации структуры Министерства. Тогда создается Отдел

печати, которому вменялось следить за публикациями в России и за рубежом по международной проблематике и вести разъяснительную работу с общественным мнением. Чуть позже – в годы Первой мировой войны в МИДе впервые были сформированы Юрисконсультская часть и Особый отдел военнопленных, а также Осведомительный отдел, задачей которого было получение и анализ сведений «о развитии политической мысли в зарубежных странах». Можно предположить, что именно это подразделение было родоначальником и своего рода идейным предшественником Управления внешнеполитического планирования в советский период, а в настоящее время – Департамента с тем же названием.

Свой вклад в реформирование аппарата МИДа успело внести в 1917 г. и Временное правительство, создав Экономический и Правовой департаменты, а также шифровальную часть МИДа.

Одним из первых декретов новой власти после Октябрьской революции был Декрет, принятый II съездом Советов 26 октября (8 ноября) 1917 г. «Об учреждении Совета Народных Комиссаров», которым был образован Народный комиссариат по иностранным делам (НКВД). В 1918 г. утверждается «Положение о работе НКВД РСФСР», определившее структуру ведомства и порядок организации представительств за границей. С принятием Договора об образовании СССР в 1922 г. Конституцией СССР 1923 г. был образован НКВД СССР. В том же году утверждается «Положение о НКВД СССР», которым восстанавливалась Коллегия как руководящий орган наркомата.

По мере выхода Советской России из изоляции, а тем более с началом «полосы признаний», число государств, имевших дипотношения с Россией, заметно увеличилось. Это повлекло реорганизацию аппарата, увеличились число территориальных подразделений, усиливается роль экономического отдела. Уже через три года к 1926 г. Центральный аппарат включал в свой состав 9 территориальных и 12 функциональных отделов и подотделов. В их числе литературно-издательский, печати и информации, экономическо-правовой, протокольный и ряд других, выполнявших вспомогательные задачи.

Примечательно, что в 1929 г. в штате сотрудников Отдела печати и информации находился и редактор журнала «Международная жизнь», первый номер которого, как ежегодника НКИДа вышел уже в 1922 г.

В годы Второй мировой войны реорганизации структуры НКИДа (1941 и 1943 гг.) были направлены главным образом на повышение эффективности усилий СССР по созданию и укреплению антигитлеровской коалиции, открытию второго фронта в Европе, разработке основополагающих межсоюзнических документов. Именно под эти задачи «подтягивалась» структура и руководящий состав европейских и иных департаментов. Тем более, что если в начале войны СССР имел дипотношения с 28 странами, то к маю 1945 г. – с 41 государством. От 11 территориальных, включающих 2 западных отдела, 2 американских и 4 функциональных в июне 1941 г. НКИД перешел к концу того же года к 4 европейским отделам и одному американскому. Тогда же для проработки особо важных вопросов активно использовался такой формат работы, как специальные, чаще межведомственные Комиссии: только три Комиссии занимались вопросами Германии. К 1945 г. европейских отделов стало 5, число азиатских сокращено до 2, были восстановлены Отдел латиноамериканских стран и Экономический отдел.

В 1946 г. создается Министерство иностранных дел СССР. Его структура соответствует новым политическим реалиям, связанным с послевоенным устройством в Европе, созданием ООН, ростом национально-освободительных движений в странах Азии и на других континентах.

Структура Центрального аппарата, сложившаяся к середине 50-х гг., сохранялась без существенных изменений вплоть до 1986 г. В эти годы борьба за мир и разоружение, разрядку международной напряженности, укрепление роли ООН дали импульс становлению и выходу на первые позиции новых подразделений, занимавшихся многосторонней дипломатией – Отдел международных организаций (затем Управление, Департамент), Отдел международных экономических организаций (УМЭО), сейчас – Департамент экономического сотрудничества; Управление по между-

народному научно-техническому сотрудничеству (УМНТС) положило начало Управлению по проблемам ограничения вооружений и разоружения (УПОВР) – ныне это Департамент по вопросам безопасности и разоружения (ДВБР).

Развития в международной обстановке в 90-х гг., становление российской внешней политики как молодого демократического государства, премьера СССР, обусловили необходимость принятия в марте 1995 г. нового положения о Министерстве иностранных дел, которое способствовало как сохранению основ, так и развитию российской дипломатической службы. Документ сохранял силу до принятия в июле 2004 г. ныне действующего «Положения о Министерстве иностранных дел Российской Федерации», в которое неоднократно вносились поправки и изменения. Это позволило встроить МИД и прежде всего его Центральный аппарат в сложившуюся систему и технологии работы федеральных органов исполнительной власти, распространив законодательство о государственной гражданской службе России на дипломатическую службу, – ее вид, который вместе с тем имеет достаточно большую специфику, которая отражена в действующей нормативно-правовой базе и практике Министерства.

Российская дипломатическая служба предназначена для решения таких крупномасштабных задач, как 1) разработка общей стратегии внешней политики Российской Федерации и представление соответствующих предложений Президенту Российской Федерации; 2) реализация внешнеполитического курса Российской Федерации в соответствии с Концепцией внешней политики Российской Федерации; 3) обеспечение дипломатических и консульских отношений с иностранными государствами, сношений с международными организациями; 4) обеспечение дипломатическими и международно-правовыми средствами защиты суверенитета, безопасности, территориальной целостности Российской Федерации, других ее интересов на международной арене; 5) защита дипломатическими и международно-правовыми средствами прав, свобод и интересов граждан и юридических лиц

Российской Федерации за рубежом; 6) содействие взаимодействию органов исполнительной власти с органами законодательной и судебной власти на федеральном уровне и уровне субъектов Российской Федерации в целях обеспечения участия этих органов в международной деятельности; 7) координация международной деятельности других федеральных органов исполнительной власти и международных связей органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в целях проведения единой политической линии Российской Федерации в отношениях с иностранными государствами и международными организациями. Этот комплекс задач реализуется в МИДе оперативно-дипломатическим составом, куда входят сотрудники, выполняющие собственно дипломатические функции и занимающие должности от старшего референта до министра в Центральном аппарате Министерства и от старшего референта до руководителя загранучреждения (посол, постоянный представитель, генеральный консул, консул) – в загранучреждениях.

Важными факторами стабильности службы и достаточно эффективного использования сложившегося кадрового потенциала МИД, по мнению авторитетных исследователей госслужбы, являются заметно укрепившаяся нормативно-правовая база службы, улучшение материально-финансовой основы и оплаты труда сотрудников в Центре и в РЗУ, тенденция роста престижности труда в системе внешнеполитического ведомства; наличие реальных возможностей для самореализации личности на дипломатическом поприще. Именно эти факторы можно рассматривать как существенные предпосылки развития в системе МИДа профессионализма и политико-дипломатической компетентности, исполнительской культуры и организованности сотрудников, сохранения и приумножения традиций российской дипломатии, по совокупности определяющих успех дела⁴.

3. Основные подразделения Центрального аппарата, их статус и полномочия

Генеральный секретариат. Составляя представление о структуре и меха-

низме работы Центрального аппарата Министерства, начинать, безусловно, следует с Генерального секретариата (Генсекретариат), самого «штабного» департамента Министерства, который является «старшим среди равных» как территориальных, так и функциональных подразделений. Ему принадлежит ключевая роль в распределении потоков всех категорий входящих в МИД и исходящих из него документов, организации их исполнения, включая контроль, определении технологии и правил министерского и посольского делопроизводства. Здесь и вопросы работы Коллегии, мониторинга поступления отчетности из загранучреждений. Отдельная крупная тема в списке первых задач ГС – регулирование «обратной» связи Центрального аппарата и загранучреждений МИДа: участие в информационном взаимодействии принимают все подразделения и руководители Министерства, с одной стороны, и послы, постпреды при международных организациях, генконсулы – с другой. Определенная роль здесь отводится и представительствам МИДа в субъектах федерации.

В состав Генсекретариата наряду с такими отделами, как Отдел документации, Отдел контроля, Отдел координации и коллегии, Отдел информации загранучреждений, входит Отдел по работе с обращениями граждан или приемная Министерства; в составе Департамента также входят центральные канцелярии.

Особое место в структуре Генсекретариата занимают отделы-секретариаты заместителей Министра и ряда послов по особым поручениям, которые подотчетны как своему прямому руководителю, так и формально – Генеральному секретарю – директору Департамента Генеральный секретариат. Наиболее значимое место в составе Генсекретариата занимает Секретариат Министра (СМ), руководитель которого, являясь заместителем Генерального секретаря, обладает достаточными полномочиями для самостоятельной организации работы отделов Секретариата (СМ), занимающихся непосредственно организационно-информационным обеспечением работы Министра, включая подготовку для доклада ему документов, протокольные дела и личную

канцелярию. Функции и структура Генсекретариата и Секретариата Министра являются дополняющими друг друга.

Генеральный секретариат в силу выполняемых им функций является, фигурально говоря, законодателем мидовской «бумаготворческой моды», время от времени выпускающая во внутреннее обращение новую версию сборника правил и регламентов по работе со всеми видами документов в ЦА Министерства. Впервые этот сборник увидел свет в конце 80-х гг. XX в.; с тех самых времен он называется (на восточный лад) «книгой жизни» и эпизодически по мере появления новелл делопроизводства на федеральном уровне и новых явлений в мидовской практике подвергается изменениям. Основным смыслом усилий Генсекретариата, кстати, в разное время называвшегося то Общим, то Исполнительным (к концу 80-х гг. возобладало мнение нового главы ведомства, что Генеральный секретарь в стране может и должен быть только один и не в Министерстве), обеспечить четкое и организованное выполнение поручений руководства страны и Министра, за счет высокой координации и исполнительской дисциплины подразделений ЦА и всей системы МИДа, не в последнюю очередь за счет регламентирования процесса взаимодействия и технологии работы всех звеньев структуры МИДа.

Территориальные департаменты. Структуру и предназначение территориальных департаментов МИДа можно характеризовать, не умаляя значения этой, коренной части Центрального аппарата, как относительно однотипные, традиционно решающие политические задачи развития двусторонних отношений. В настоящее время это претерпевшие многочисленные эволюции в разные исторические периоды, но сохраняющие в целом свои прежние установки и названия департаменты.

Европейские департаменты:

- Первый Европейский департамент (I ЕД) ведет вопросы отношений с Бельгией, Нидерландами, Люксембургом, Испанией, Португалией, Андоррой, Францией, Монако, Италией, Мальтой, Ватиканом, Сан-Марино, Мальтийским орденом;

- Второй Европейский департамент (2 ЕД) ведает вопросам дипломатических отношений с Великобританией, Ирландией, странами Северной Европы, включающей Скандинавский полуостров, Данию, Исландию и три страны Балтии. Здесь же функционируют такие региональные структуры, как Совет государств Балтийского моря (СГБМ), Совет Баренцева/Евроарктического региона (СБЕР), ряд других. В сфере компетенции 2 ЕД и пограничная проблематика – демаркация границ России с Литвой, Латвией, а также совместная проверка прохождения госграницы с Норвегией. Вопросы координации взаимодействия по Арктике российских организаций с партнерами возложены на Посла по особым поручениям. Специально назначенный посол координирует работу в МИД России по вопросам, связанным с внешними аспектами жизнеобеспечения Калининградской области;

- Третий Европейский департамент (3 ЕД) курирует страны Центральной Европы: Германию, Венгрию, Польшу, Чехию и Словакию, а также Австрию, Лихтенштейн, Швейцарию;

- в ведении Четвертого Европейского департамента (4 ЕД) страны Южной и Юго-Восточной Европы, включая Балканские; сюда же относятся тематика кипрского урегулирования, а также ситуация в Косово и Боснии.

В конце 60-х – начале 70-х гг. XX в. был запущен общеевропейский процесс по вопросам организации Европейского совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе, в итоге давшего в 1975 г. в Хельсинки жизнь Заключительному акту. В то время в МИД СССР был сформирован соответствующий Отдел, а затем Управление по вопросам безопасности и сотрудничеству в Европе (УВСЕ). Сейчас это Департамент общеевропейского сотрудничества (ДОС), курирующий проблематику сотрудничества России с европейскими организациями. Структура Департамента в этом смысле весьма иллюстративна, но об этом речь пойдет несколько ниже.

Второй «коренной», с традициями, уходящими к Посольскому приказу, «драгоманству» и прикладному востоковедению, блок – азиатский. В ведении Первого департамента Азии (1 ДА) – отношения с КНР, Монголией, КНДР,

Республикой Корея, тематика Тайваня и Гонконга. Вопросы урегулирования ядерной проблемы Корейского полуострова возложены на Посла по особым поручениям. Второй департамент Азии (2 ДА) занимается странами Южной Азии, к которым отнесены Индия, Бангладеш, Пакистан, Мальдивская Республика, Непал и Шри-Ланка.

Несколько более «пёстро» выглядит Третий департамент Азии (3 ДА), в который вошли страны Дальнего Востока и Тихоокеанской части Азии: Япония, страны Индокитая, Южнотихоокеанского субрегиона и Юго-Восточной Азии - всего 16. Обусловленным происходящими в Азии геополитическими явлениями последних десятилетий стало нововведение - появление в структуре ЦА Министерства сначала Управления общих проблем азиатско-тихоокеанского региона (УОПАТР), а затем Департамента Азиатско-Тихоокеанского региона (ДАТР). Сейчас это - Департамент азиатского и тихоокеанского сотрудничества (ДАТС).

Развитие интеграционных процессов на европейском континенте, равно как и в азиатско-тихоокеанском пространстве, проявляющихся в расширении региональных и субрегиональных военно-политических и экономических структур типа Североатлантического Альянса (НАТО), Евросоюза, АСЕАН, Азиатско-Тихоокеанского экономического сотрудничества (АТЭС) и многих других, в углублении интеграции, изменении ее качества за счет делегирования в ряде случаев национальными правительствами своих полномочий наднациональным структурам, не могло не сказаться на структуре Центрального аппарата Министерства.

Региональные вопросы, ранее вписывавшиеся в рамки территориальных департаментов, - практически в каждом существовал отдел или группа по общим проблемам - в условиях значительно возросшей интеграционной активности в регионах потребовали особого внимания и места в российской международной деятельности. Установление и развитие стабильных партнерских связей России с этими регионами и организациями, членство в некоторых регулярных диалоговых форматах обусловили не только создание в свое время, но и выход на ведущие

позиции среди территориальных подразделений в МИДе упоминавшихся выше Департамента общеевропейского сотрудничества (ДОС) и Департамента азиатского и тихоокеанского сотрудничества (ДАТС).

Первый из них, ДОС, ведущий свою историю с начала общеевропейского или Хельсинкского процесса, курирует вопросы дипломатического участия в ОБСЕ - организации, возникшей в начале 70-х гг., отношения России с НАТО, включая Совет Россия-НАТО и Межведомственную комиссию по взаимодействию с этой организацией, вопросы Евросоюза, Совета Европы и Межведомственной комиссии по делам СЕ; здесь же проблематика продвижения российской инициативы о «Договоре об общеевропейской безопасности», а также комплекс вопросов регионального сотрудничества России и ЕС и в рамках Совета Европы.

Соответственно, на долю азиатского аналога ДОС - ДАТС выпало курирование значительного числа региональных организаций, действующих в Азиатско-Тихоокеанском регионе - наиболее динамично развивающейся части мирохозяйственной системы.

Наряду с широко известными организациями, такими как Ассоциация стран Юго-Восточной Азии (АСЕАН), Шанхайская организация сотрудничества (ШОС), крупными региональными форумами и механизмами как Азиатско-Тихоокеанское экономическое сотрудничество (АТЭС), Восточно-азиатское сообщество (саммит) (ВАС), Диалог по сотрудничеству в Азии, Совещание по мерам взаимодействия и доверия в Азии (СВДМА) в повестке ДАТС и ряд других конфигураций взаимодействия, в т.ч. неправительственного уровня. Это вполне естественно и понятно, ибо круг ведения Департамента, курирующего проблематику многостороннего сотрудничества в области политики и безопасности, многосторонней экономической интеграции в АТР, как и российское членство и диалоговое партнерство по линии ряда организаций, не может ограничиваться только существующими организациями АТР.

Дополняет работу департамента Посол по особым поручениям - национальный координатор России в ШОС,

Специальный представитель Президента РФ по делам ШОС.

Возникновение и относительно быстрое становление с начала 90-х гг. XX в. внешнеполитической деятельности России на пространстве бывшего СССР обусловили учреждение блока департаментов, к компетенции которых относится проблематика развития всесторонних связей со странами СНГ, бывшими союзными республиками, а также интеграционные процессы и участие в организациях, созданных этими странами и Россией. После ряда предпринятых в 90-е гг. попыток передать это новое и важнейшее направление международной деятельности России отдельному министерству или госкомитету по делам СНГ (Содружества) в конечном итоге ожидаемо возобладал системный подход к решению этой наиболее значимой задачи внешней политики России: в МИДе были специально созданы четыре департамента стран СНГ. Идея «растворить» эту тематику в существовавших территориальных департаментах по принципу региональной, чисто географической принадлежности была ненадолго воплощена, но не сработала. В настоящее время этот сегмент структуры ЦА МИДа выглядит следующим образом.

Первый департамент стран СНГ (1 ДСНГ) ведет комплекс вопросов по обеспечению работы уставных органов СНГ, ЕврАзЭС, Таможенного союза и ЕЭП в рамках ЕврАзЭС, тематику Организации Договора о коллективной безопасности (ОДКБ), сотрудничество в гуманитарной сфере, охране границ и правопорядка, в борьбе с терроризмом. В этом тематическом блоке функционируют Постоянный представитель России при ЕврАзЭС и Полномочный представитель России при ОДКБ - оба в качестве послов по особым поручениям.

Второй департамент стран СНГ (2 ДСНГ) курирует двусторонние отношения с Белоруссией, Украиной и Молдавией. Ряд вопросов, таких как приднестровское урегулирование, вопросы пребывания Черноморского флота на территории Украины, вопросы правового статуса Азовского моря и Керченского пролива и разграничения морских пространств в Черном море делят между собой два специально назначенных посла по особым поручениям.

Отношения России с такими центрально-азиатскими странами, как Таджикистан, Туркмения, Казахстан, Киргизия, Узбекистан находятся в ведении Третьего департамента стран СНГ (3 ДСНГ), который также курирует работу российской делегации в Совместной российско-казахстанской демаркационной комиссии.

Закавказский регион, а точнее дипломатические отношения с Абхазией, Азербайджаном, Арменией, Грузией, Южной Осетией, - сфера компетенции Четвертого департамента стран СНГ (4 ДСНГ). Вопросы нагорно-карабахского урегулирования, участия в Минской группе ОБСЕ - группе сопредседателей (РФ, Франция, США) стран-членов ОБСЕ, возглавляющей процесс мирного разрешения нагорно-карабахского конфликта между Арменией и Азербайджаном, - поручено вести Послу по особым поручениям. К ведению 4 ДСНГ отнесено руководство комиссиями по делимитации государственных границ между Россией и Абхазией, Азербайджаном, Грузией и Южной Осетией.

Департамент Ближнего Востока и Северной Африки (ДБВСА) традиционно ведает отношениями России со странами арабского мира; в его компетенции и такие региональные организации, как Лига арабских государств (ЛАГ), Совет сотрудничества арабских государств Персидского залива (ССАГПЗ), а также тематика иракского и ближневосточного урегулирования (БВУ). Для участия в международных форматах по БВУ назначен Посол по особым поручениям - спецпредставитель Министра по вопросам БВУ.

Африканская проблематика, получившая новое измерение в работе дипломатического ведомства после масштабной и бурной деколонизации в 60-х - 70-х гг. XX в., в советский период находилась в ведении трех отделов Африканских стран (I, II, III АФО), впоследствии слитых в единое Управление Африки, которое в 90-е гг. трансформировалось в Департамент Африки (ДАФ). Структура департамента отражает актуальное видение отношений России со странами континента и значимость региональной проблематики: в ДАФ функционируют восемь территориальных отделов (46 стран) и Отдел

общеафриканских проблем и региональных организаций.

Латиноамериканский департамент имеет в своем составе семь территориальных отделов и один региональных проблем, в повестке которого политическое и экономическое взаимодействие с Латинской Америкой на многосторонней основе таких организаций, как Организация американских государств (ОАГ), Группа Рио, Меркосур, Андское сообщество, Иberoамериканский форум и ряд других. О значении этого направления для нашей внешней политики говорит дополнительное курирование общерегиональной проблематики Послом по особым поручениям.

Традиционно и неформально среди территориальных департаментов лидирует Департамент Северной Америки (ДСА), курирующий США и Канаду, что вполне объяснимо ввиду значительного объема всесторонних связей с США и интенсивности российско-американского диалога, охватывающего практически всю международную повестку. Вопросами подготовки заседаний Российско-Американской Президентской комиссии ведает Посол по особым поручениям.

Функциональные департаменты. Эту категорию департаментов условно можно разделить на политические, непосредственно участвующие в реализации уставных задач Министерства, и вспомогательные, которые обеспечивают функционирование всей системы МИДа, включая и его загранучреждения.

Особое место в этой группе занимает Департамент внешнеполитического планирования (ДВП). Пожалуй, и по сей день сохраняет актуальность характеристика, данная этому подразделению бывшим в течение 10 лет в 70-е гг. начальником Управления планирования внешнеполитических мероприятий (УПВМ) А.Г.Ковалевым, который писал, что УПВМ был «миниатюрный МИД внутри МИДа. В нем были свои отделы, занимающиеся Америкой, Латинской Америкой, Европой, Африкой, Азией и направления работы по региональной и глобальной проблематике...»⁵. Значимость этого подразделения подчеркивало и то, что в течение десятилетия начальник управления одновременно являлся заместителем Министра. В

наше время структура ДВП претерпела изменения, и теперь ведущими стали отделы перспективного планирования, по вопросам участия России в «Группе восьми», а также по связям с научной общественностью. Этот департамент по традиции отвечает за подготовку внешнеполитических выступлений руководства. Разумеется, что и при нынешней структуре «поле внимания» ДВП охватывает сферы интересов практически всех политических, т.е. территориальных и ряда функциональных (из первой группы) департаментов.

По тематике ДВП работает и Посол по особым поручениям, который является су-шерпой в «Группе восьми», ведет координационные вопросы деятельности «Группы двадцати» и стран БРИКС, одновременно возглавляя внутриминистерскую группу по этим темам.

К первой группе относится также Департамент международных организаций (ДМО), ведающий комплексом вопросов деятельности ООН и специализированных учреждений и организаций системы ООН и участие России в их работе. Частью ДМО является Секретариат Комиссии РФ по делам ЮНЕСКО.

Значимое место в системе МИДа занимает Департамент по вопросам безопасности и разоружения (ДВБР), в повестке которого весь диапазон разоруженческих тем, включая экспортный контроль, а также вопросы военно-технического сотрудничества с зарубежными странами. Посол по особым поручениям ведет также переговорную работу в области ОМУ и разоружения и вопросы МАГАТЭ.

Возобладавшее в последние десятилетия понимание, что эффективно противодействовать глобальным вызовам и угрозам можно только солидарными усилиями государств, а речь идет о таких явлениях, как международный терроризм, трансграничная оргпреступность и наркотрафик, незаконная миграция и др., привело к консолидированию международных усилий, реформатированию имеющихся направлений в существующих организациях и созданию новых межнациональных механизмов сотрудничества в этой сфере. В системе МИДа такой подход нашел выражение в создании новой структуры – Департамента по вопросам новых

вызовов и угроз (ДНВ) и учреждении должности Посла по особым поручениям – спецпредставителя Президента по вопросам международного сотрудничества в борьбе с терроризмом и транснациональной организованной преступностью.

Департамент по гуманитарному сотрудничеству и правам человека (ДГПЧ) и Департамент по работе с соотечественниками (ДРС) можно отнести к гуманитарному блоку МИДа; круг их ведения вполне уместается в названиях департаментов. К этой же группе примыкает Департамент информации и печати, возглавляемый директором, имеющим должностное качество официального представителя МИДа, уполномоченного делать публичные заявления от его имени. Сюда же отнесены вопросы работы с инокорреспондентским корпусом в России, поддержания веб-сайтов росзагранучреждений, мидовских изданий «Международная жизнь» и «Дипломатический вестник».

Департамент государственного протокола (ДГП) и Департамент лингвистического обеспечения (ДЛО) реализуют весьма важные функции, связанные с обеспечением визитов за рубеж и в Россию на высшем и высоком уровнях, а также контактов, в том числе переговоров, бесед с иностранными партнерами высших должностных лиц нашего государства.

Одним из относительно «молодых» в системе МИДа является Департамент по связям с субъектами Российской Федерации, парламентом и общественными объединениями (ДСПО), который возник в ходе политических перемен начала 90-х гг. XX в. Поиск оптимальных форм взаимодействия МИД России с новым российским многопартийным парламентом, значительно возросшая активность в международных делах НПО потребовали реструктуризации соответствующего направления работы внешнеполитического ведомства. В кругу ведения ДСПО эта тематика сочетается с функциями территориального департамента, в данном случае курирующего входящие в систему МИДа территориальные органы – представительств МИДа России на территории Российской Федерации. В настоящее время их численность вместе с отделениями составляет 50. Функциональная,

а скорее, политическая часть повестки включает международные аспекты деятельности российских регионов, в частности, по линии Совета Европы, взаимодействие с российским парламентом и международное сотрудничество наших законодателей, связи с российскими НПО и религиозными объединениями по международным темам. Посол по особым поручениям поддерживает усилия ДСПО по организации работы Совета глав субъектов федерации при МИД России и Консультативного Совета субъектов Федерации по международным и внешнеполитическим связям при МИД России.

Департамент экономического сотрудничества (ДЭС) занимается вопросами торгово-экономической, инвестиционной и валютно-финансовой политики в рамках полномочий МИДа по координации международной деятельности федеральных органов исполнительной власти и задачи осуществления дипломатическими и международно-правовыми средствами поддержки российских участников внешнеэкономической деятельности. В числе рефератов ДЭС также ряд международных и региональных организаций таких, как ВТО, ЮНКТАД, МОТ, ЧЭС, СБЕР СГБМ, экономизмерение ОБСЕ.

Традиционно важное место занимает в системе МИДа Правовой департамент (ДП), ведущий всю международно-правовую тематику в соответствии с полномочиями, определенными в Положении о МИДе.

Консульский департамент (КД) и Департамент кадров (ДК) с входящей в его структуру Юридической службой выполняют каждый свою вполне определенную часть уставных задач Министерства как внешнего, так и внутреннего характера.

Наряду с ведением архивных и научно-исследовательских дел Историко-документальный департамент (ИДД) вносит вклад в международное сотрудничество как по линии архивов, прежде всего через совместное издание МИДами сборников документов, так и в форме участия в научно-практических дискуссиях по соответствующей тематике в России и за рубежом.

Вспомогательные подразделения. В эту группу можно отнести подразделения, которые реализуют такие жизнен-

но важные для всей системы Министерства функции, как дипломатическая безопасность – Департамент безопасности (ДБ), информатизация – Департамент информационного обеспечения (ДИО), перемещение дипломатической почты – Департамент дипломатическо-курьерской связи (ДДКС), финансовое обеспечение – Валютно-финансовый департамент (ВФД), оперативный информационный обмен Центр-РЗУ – Департамент специальной связи (ДСС).

Вопросы поддержания и эксплуатации всей инфраструктуры системы Министерства в России и за рубежом ведут Управление делами (Департамент) – (УДД) и Департамент капитального строительства и собственности за рубежом (ДКСиСЗ). Вспомогательные департаменты Министерства играют весьма существенную роль в обеспечении не только бесперебойной, но эффективной работы МИДа и его персонала в Центре и за рубежом.

Послы по особым поручениям. Неоднократно упоминавшиеся выше послы по особым поручениям плотно вписаны в структуру Центрального аппарата, но, функционируя формально вне департаментов, наделены особыми полномочиями и занимают обособленное положение. Посол по мере необходимости взаимодействует как с подразделениями Центрального аппарата, так и с загранучреждениями МИДа и другими российскими ведомствами.

Назначение на должность посла по особым поручениям осуществляется приказом Министра. Каждый из послов отвечает за определенное направление работы Министерства, которое может иметь как внешнеполитическое измерение (например, возглавляет делегации на двусторонних переговорах или в многосторонних механизмах), так и внутренний характер.

Большинство послов по особым поручениям работают по проблематике, непосредственно относящейся к ведению территориальных или функциональных департаментов. Распределение служебных задач и ответственности между руководителем департамента и послом в таких случаях основано на конкретном поручении Министра или его заместителя послу и действующим положением о соответствующем департаменте.

Посол по особым поручениям по мере необходимости взаимодействует как с подразделениями ЦА, так и загранучреждениями МИДа, другими российскими ведомствами.

При определенных обстоятельствах, сейчас это имеет место с послами по особым поручениям – спецпредставителем Президента РФ по международному культурному сотрудничеству и спецпредставителем Президента РФ по вопросам международного сотрудничества в борьбе с терроризмом и транснациональной оргпреступностью, посол может возглавлять междепартаментскую рабочую группу – как первый из них, или курировать работу департамента – в данном случае ДНВ – как второй.

Особое место занимает Посол по особым поручениям – Генеральный инспектор Министерства, координирующий и организующий комплексные инспекции подразделений ЦА, загранучреждений, представительств Министерства в субъектах федерации, а также подведомственных учреждений, осуществляемые специально формируемыми группами.

Вышеупомянутые послы докладывают непосредственно Министру, а также его первому заместителю и имеют секретариаты, входящие, как и прочие им подобные в состав Генсекретариата.

Деятельность и статус послов по особым поручениям в целом регламентируется специальным Положением о послах по особым поручениям, принятым в 2001 г. Послы могут иметь и отдельное, утвержденное Министром Положение о выполняемом виде деятельности, как например, Положение об инспекционной деятельности в Министерстве, или специально оформленные указания заместителя Министра.

При рассмотрении статуса и структуры Центрального аппарата Министерства важно исходить из понимания единства системы МИДа и прежде всего ее основных частей – Центра и загранучреждений, неразрывности технологии подготовки и исполнения решений этими двумя частями.

Такой взгляд на организацию дипломатической службы позволяет

утверждать, что, несмотря на иерархическую выстроенность системы, Центр не выступает исключительно как управленческая структура по отношению к своей «периферии». Более того, большая часть поручений руководства страны исполняется Центром и РЗУ на паритетных началах, в режиме плотного взаимодействия и координации. Во многом такой постановкой дела объясняется устойчивость, сбалансированность и эффективность функционирования системы МИДа.

Подобное заключение подкрепляется и тем обстоятельством, что, с одной стороны, структура и предназначение дипслужбы определены национальным законодательством и Концепцией внешней политики РФ, утвержденной Президентом РФ В.В.Путиным 28 июня 2000 г. (далее – Концепция), а с другой, – на функционирование и статус службы значительное воздействие оказывают международно-правовые нормы, составляющие дипломатическое и консульское право.

Предназначение национальной дипломатии, четко сформулированное в Концепции в качестве главной из основных целей внешней политики, заключа-

ется в обеспечении дипломатическими и международно-правовыми средствами надежной безопасности страны, сохранении и укреплении ее суверенитета и территориальной целостности. Оно остается неизменным с момента возникновения любого государства. Отсюда проистекает, по мнению многих, не только российских, дипломатов и ученых, традиционный консерватизм или консервативная традиция дипслужбы. Вместе с тем, именно такая постановка задачи перед системой МИДа предопределяет ее социально-политическую ориентированность, целевые установки и выбор наиболее целесообразных методов и инструментов их реализации.

Сложившаяся к настоящему времени структура Центрального аппарата и системы МИДа позволяет в целом эффективно реализовывать значительно усложняющиеся внешнеполитические задачи и специфические полномочия внешнеполитического ведомства как федерального органа исполнительной власти России, отвечающего за непосредственную реализацию утвержденного Президентом РФ внешнеполитического курса.

THE CENTRAL STAFF OF THE MINISTRY FOR FOREIGN AFFAIRS OF THE RUSSIAN FEDERATION

The paper analyzes the status, human resource and functional features of the Central Staff of the MFA of Russia, the specific characteristics of its formation and work, the prospects of its improvement.

A. Fedotov,
Ambassador Extraordinary and
Plenipotentiary, Professor, Department of State
Administration and Law, MGIMO(University)
under the Ministry for Foreign Affairs of Russia

Ключевые слова:

аппарат, департамент, дипломатическая служба, дипломатический работник, диппредставительство, министерство, посольство, центральный аппарат министерства

Keywords:

staff, department, diplomatic service, diplomatic employee, diplomatic mission, ministry, embassy, central staff of the ministry.

Литература:

¹ Положение о Министерстве иностранных дел Российской Федерации, утвержденное Указом Президента РФ от 14.07.2004 г. № 865, действует в ред. Указов Президента РФ от 19.10.2005 г. № 1218, от 26.01.2007 г. № 70, от 06.09.2008 г. № 1315, от 23.10.2008 г. № 1517, от 28.12.2008 г. № 1870, от 07.11.2009 г. № 1255.

² Положение о Чрезвычайном и Полномочном После Российской Федерации в иностранном государстве, утвержденное Указом Президента РФ от 07.09.1999 г. № 1180 (в ред. Указов Президента РФ от 23.10.2008 г. № 1517, от 28.12.2008 г. № 1870).

³ См.: Международная жизнь. 2009. № 10 // <http://interaffairs.ru>

⁴ См.: Охотский Е.В. Государственный служащий: статус, профессия, призвание. УМК. М., 2011. С. 142-144.

⁵ Ковалев А.Г. Просвет Мадрида (из серии дипломатических новелл).