

И. С. Искевич, А. В. Подольский ДИПЛОМАТИЧЕСКОЕ И КОНСУЛЬСКОЕ ПРАВО

И. С. ИСКЕВИЧ, А. В. ПОДОЛЬСКИЙ

ДИПЛОМАТИЧЕСКОЕ И КОНСУЛЬСКОЕ ПРАВО



Тамбов
Издательство ФГБОУ ВПО «ТГТУ»
2014

Министерство образования и науки Российской Федерации
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего профессионального образования
«Тамбовский государственный технический университет»

И. С. Искевич, А. В. Подольский

ДИПЛОМАТИЧЕСКОЕ И КОНСУЛЬСКОЕ ПРАВО

*Утверждено Учёным советом университета
в качестве учебного пособия для студентов, обучающихся
по направлению 030900.62 «Юриспруденция» очной формы обучения*



Тамбов
Издательство ФГБОУ ВПО «ТГТУ»
2014

УДК 341(075.8)

ББК Х91я73

И86

Р е ц е н з е н т ы:

Кандидат юридических наук, доцент,
доцент кафедры «Гражданское право и процесс» ФГБОУ ВПО «ТГТУ»

Л. В. Воробьева

Кандидат юридических наук, доцент кафедры частного права
Второго Тамбовского филиала ФГБОУ ВПО «Российская академия
народного хозяйства и государственной службы
при Президенте Российской Федерации»

А. В. Лапаева

И86 **Искевич, И. С.** Дипломатическое и консульское право :
учебное пособие для студентов, обучающихся по направлению
030900.62 «Юриспруденция» очной формы обучения / И. С. Иске-
вич, А. В. Подольский. – Тамбов : Изд-во ФГБОУ ВПО «ТГТУ»,
2014. – 136 с. – 100 экз. – ISBN 978-5-8265-1243-2.

Рассмотрены терминология, этапы возникновения и становления дипломатического и консульского права, принципы и нормы, регулирующие дипломатическую и консульскую деятельность, рассматривается взаимосвязь внутригосударственного и дипломатического права. Дается определение органов внешних сношений, их характеристика, функции, приводятся источники, регулирующие данный институт дипломатического и консульского права; рассматриваются торговые представительства и постоянные представительства при международных организациях, перечисляются привилегии и иммунитеты дипломатических представительств и консульских учреждений.

Предназначено для студентов, обучающихся по направлению 030900.62 «Юриспруденция» очной формы обучения, а также для преподавателей высших и средних специальных учебных заведений.

УДК 341(075.8)

ББК Х91я73

ISBN 978-5-8265-1243-2

© Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего профессионального образования «Тамбовский государственный технический университет» (ФГБОУ ВПО «ТГТУ»), 2014

ВВЕДЕНИЕ

Дипломатическое право – наиболее древняя отрасль международного права. Нормы дипломатического права регламентируют статус, функции и порядок дипломатической деятельности органов внешних сношений государств как субъектов международного права.

Современное консульское право представляет собой совокупность норм, выраженных в международных соглашениях и обычаях и сочетающихся в необходимых случаях с нормами внутреннего права государств по вопросам статуса и функционирования консульств и их персонала.

Особенности церемониальных и протокольных действий, которыми в настоящее время сопровождаются официальные контакты между представителями различных государств, составляют важную и неотъемлемую часть работы сотрудников органов внутренних дел, которая непосредственно связана с внешними сношениями в рамках сотрудничества с правоохранительными органами зарубежных государств.

Овладение комплексом знаний относительно современного дипломатического и консульского права, дипломатической и консульской службы составляет неотъемлемую сторону отношений, связанных с деятельностью, реализующей внешнеполитические функции.

Целью изучения данной учебной дисциплины является формирование у студентов комплекса прочных знаний, прививание им умения и навыков, необходимых для профессионального выполнения профессиональной деятельности на уровне международных стандартов.

Изучение студентами дисциплины призвано обеспечить решение следующих образовательных задач:

- усвоение понятия, предмета, метода, системы, источников и особенностей норм дипломатического и консульского права,
- знание порядка создания и деятельности зарубежных органов внешних сношений государств;
- знание привилегий и иммунитетов дипломатических и консульских учреждений и их персонала;
- овладение навыками применения обычного и договорного международного права, регулирующего статус дипломатических и консульских учреждений;
- нацелить на подготовку студентов к принятию и подготовке внешнеполитических решений, защите прав граждан за рубежом.

Знания, полученные в процессе изучения дисциплины, – все сферы международного права, в которых возникают отношения с участием государственных органов внешних сношений, а именно дипломатические представительства, специальные миссии; делегации на международных конференциях и сессиях органов международных организаций, постоянные представительства государств при международных организациях. Знания, приобретенные в ходе изучения курса, могут быть использованы юристами, работающими в ведомствах иностранных дел, дипломатических представительствах (посольства, миссии), постоянных представительствах при международных организациях, консульских учреждениях, в паспортно-визовой службе консульского учреждения, в органах записи актов гражданского состояния консульского учреждения.

Данная дисциплина формирует следующие компетенции: способность уважать честь и достоинство личности, соблюдать и защищать права и свободы человека и гражданина, не допускать и пресекать любые проявления произвола, принимать необходимые меры к восстановлению нарушенных прав.

В результате изучения дисциплины «Дипломатическое и консульское право» студент должен:

- знать международные стандарты в области прав и свобод человека, систему гарантий прав и свобод человека и гражданина и механизм их обеспечения в области дипломатического и консульского права;

- уметь анализировать, толковать и правильно применять правовые нормы, принимать решения и совершать юридические действия в точном соответствии с законом, давать квалифицированные юридические заключения и консультации в области дипломатического и консульского права;

- владеть навыками принятия необходимых мер по защите и обеспечению прав человека в процессе служебной деятельности.

Настоящее пособие содержит лекции, методические рекомендации по изучению учебного курса «Дипломатическое и консульское право», список литературы по учебному курсу, перечень экзаменационных вопросов и словарь (глоссарий) наиболее важных понятий по международному праву.

ЛЕКЦИИ ПО УЧЕБНОЙ ДИСЦИПЛИНЕ «ДИПЛОМАТИЧЕСКОЕ И КОНСУЛЬСКОЕ ПРАВО»

Тема 1. ПОНЯТИЕ И ИСТОЧНИКИ ДИПЛОМАТИЧЕСКОГО ПРАВА

Вопрос 1. Возникновение и развитие дипломатического права

С образованием государств стали складываться отдельные обычаи, которые находили выражение и в договорах, регулирующих официальные сношения между государствами, отдельными суверенами. Следует специально отметить, что образующиеся обычаи определяли режим, прежде всего, посла и его действий как временного представителя суверена.

Интересен индийский памятник первого тысячелетия до н. э. – Законы Ману, который вместе с такими произведениями древнейшего индийского эпоса, как например, «Рамаяна», даёт представление о задачах и положении послов древней Индии. В Законах Ману говорится о том, что дипломатическое искусство состоит в умении предотвращать войну и укреплять мир. В разделе «Царь» записано, что «мир и его противоположность (война) зависят от послов, ибо только они создают мир и ссорят. В их власти находятся те дела, из-за которых происходят мир или война».

«Поднимающий руку на посла идёт к гибели и уничтожению» – гласили Законы Ману, так как посол находился под покровительством божества. Под покровительством божества находились также и помещения посольства.

В Древней Греции развитие внешних отношений приводит к появлению особых лиц, которые уполномочиваются для ведения внешних сношений: «вестников» (ангелос, керюкос) и «старейшин» (пресбейс), которых снабжали соответствующими грамотами (дипломами). Следует заметить, что институт «старейшин» возник позже и носил светский характер, в то время как институт «вестников» – это институт особых жрецов, которые вначале занимались всеми вопросами внешних отношений, затем сопровождали светское посольство, скрепляли клятвой договоры и занимались вопросами выдачи преступников.

В Древнем Риме появляется юридическое понятие святости посольства и договоров (*jus et sacra legationis*). Создаются специальные органы внешних сношений – особая жреческая комиссия – фециалы. Посольства назначаются специальными постановлениями сената. Посольство состояло, как правило, из нескольких послов, причём один из

них был главой (princeps legationis). В дипломатической практике Рима различались послы (legati caduceatores), ораторы (oratores) и вестники (nuntii).

Верительной грамотой, удостоверяющей качество посла, был особый вид золотой перстень, наличие которого давало право на льготы и привилегии. Послы должны были отчитываться перед сенатом в своей деятельности. Существовал особый церемониал приёма иностранных послов дружественных и враждебных держав, причём послы последних ставились в худшие условия.

Посольства носили временный, целевой характер.

В императорскую эпоху создаётся особый аппарат, занимающийся внешними сношениями и подчинённый императору. Послы назначаются императором.

Международные отношения эпохи феодализма так же, как и в древности, не носили всеобъемлющего характера. Дипломатические отношения в основном ограничивались определёнными районами (Европа, Ближний Восток и Северная Африка, Средний, Дальний Восток), хотя в это время можно говорить об отдельных связях между дальними районами.

Особенностью дипломатической деятельности того времени являются созданные институты постоянного посольства и так называемая привилегия квартала. Городские кварталы были изъяты из юрисдикции государства пребывания в пользу иностранных послов. Это было главным образом в тех государствах, где местная власть была недостаточно сильна и имели место частые мятежи и смуты (например, в Риме, Мадриде, Лиссабоне, Генуе, Венеции и во Франкфурте-на-Майне).

Однако в течение первой половины XVII в. «привилегия посольского квартала» была отменена по всей Западной Европе, кроме Мадрида (считается отменённой в 1684 г.) и Рима (считается отменённой в 1693 г., когда Людовик XIV формально отказался от этой привилегии).

Мы можем констатировать, что к началу XVIII в. в литературе признаётся, что право убежища и в помещении представительства не должно предоставляться. К 70-м годам XIX в. в Европе была сформулирована обычная норма, запрещающая предоставлять убежище в помещении дипломатического представительства. Некоторое время это сохранялось только в Испании и очень длительное время в ряде стран Востока, например, в Китае.

В этот же период складывается принцип полного изъятия дипломатического представителя из уголовной, гражданской и административной юрисдикции государства пребывания.

Особенности дипломатического права эпохи феодализма в его эксплуататорских чертах продолжали оставаться характерными и для эпохи капитализма.

Новым моментом развивающегося дипломатического права следует считать образование и развитие международных организаций, комиссий, международных ассамблей, периодически или ежегодно созываемых; появляется новая категория дипломатов (международные должностные лица) и определяется их режим.

К началу XX века мы можем констатировать сложившееся дипломатическое право эксплуататорского общества, которое в основном охватывало вопросы иммунитета, выделяя личный и представительский, и рангов глав представительств (Венский протокол от 7 марта 1915 г. и Аахенский протокол от 21 ноября 1918 г.).

Следует отметить, что дипломатическое право возникло и развивалось прежде всего как посольское право, т.е. как совокупность норм, определявших положение посла. И только к началу XX в. мы можем говорить о процессе превращения посольского права в дипломатическое, т.е. в совокупность норм, всё больше и больше регулирующих все официальные сношения государств. Параллельно с возникновением и развитием посольского права возникала и развивалась дипломатическая служба.

В прошлом (до XVII – начала XVIII вв.) дипломатической службы как таковой вообще не существовало, все внешние сношения были сосредоточены в руках владетельных князей, королей, императоров, которые время от времени посылали своих послов для ведения переговоров о союзе в войнах, о мире и т.д. Не было и консульской службы, только в середине – конце XVII в. начали создаваться консульства в иностранных государствах, где во главе стояли местные купцы и торговцы, а в назначающих государствах стали назначаться люди, которые как бы руководили их деятельностью, поскольку наряду с этими функциями они выполняли много других функций государственного управления (финансы, внутренняя торговля, налоги и т.д.).

Почти параллельно с этим начали образовываться вначале должности в личной канцелярии короля, феодала, а затем и специальный орган, который начинает специально вести внешними сношениями короля. Период абсолютизма характеризуется, в частности, формированием определённой системы органов внешних сношений государства, формированием службы, специально занимающейся внешними сношениями государства.

Бурное развитие капитализма, выходящего за национальные рамки, великие географические открытия обусловили необходимость под-

держания и развития разнообразных международных отношений. Это, в свою очередь, привело к созданию постоянных консульских и дипломатических представительств, к созданию ведомств иностранных дел, т.е. к созданию службы внешних сношений. В этот период в государствах имеет место строгое деление на консульскую службу и на дипломатическую службу, которые, в свою очередь, делились на заграничную службу и службу в центральном аппарате. Различались две карьеры: консульская и дипломатическая. Это различие в значительной степени вызывалось разными функциями консульской и дипломатической службы. Консульская служба занималась только вопросами торговли и содействия торговле. В этой связи на этой службе и состояли прежде всего купцы и торговцы. Дипломатическая служба занималась только политическими вопросами отношений между монархами, государствами, и в этой связи на этой службе состояли представители дворянства. Этот сословный характер служб не давал возможности перехода с одной службы на другую. В государствах дипломатическая служба олицетворялась ведомством иностранных дел, а консульская – комерц-коллегией, ведомством торговли или финансов. Однако, во всяком случае, в XIX в., мы можем говорить о том, что в практике государств сформировались дипломатическая служба и консульская служба, т.е. сформировались две системы работы по осуществлению внешних сношений государства.

В этот период вообще было распространено мнение, что для более эффективного выполнения своих функций дипломат или консул должен как можно больше находиться за границей, там получить особую квалификацию заграничного работника. В свою очередь, для более эффективного руководства работниками за границей необходимо как можно больше находиться в своей стране, в центральном аппарате, при дворе монарха, угадывая и выполняя его желания. Эта концепция привела к разделению прежде всего дипломатической и консульской служб на заграничную службу и службу в центре. Чиновники заграничной службы так всю жизнь и проводили в представительствах, переезжая из страны в страну, или десятилетиями пребывали на одном месте. Чиновники центрального аппарата работали, как правило, всё время в своей стране.

В середине – конце XIX в. в государствах появляются более или менее разработанные законы и инструкции, касающиеся дипломатической и консульской службы.

Следует отметить важный фактор, оказывающий большое влияние на организационные формы дипломатической и консульской службы государств. Как известно, параллельно с формированием внутригосударственного правопорядка шло формирование междуна-

родного правопорядка, т.е. складывались нормы и принципы межгосударственного общения, в частности, формировалось дипломатическое и консульское право, оказывающее большое влияние на организацию дипломатической и консульской служб, на законы и инструкции, касающиеся их организации.

Другими словами, нормы и принципы дипломатического права как отрасли международного права, касающиеся, например, правового положения дипломатических и консульских представительств, их функций, привилегий и иммунитетов, не могли не быть учтены каждым государством, участвующим в международном общении, при организации своих внешних сношений, своих дипломатических и консульских служб.

В конце XIX – начале XX вв. наблюдается начало процесса слияния дипломатической и консульской служб. Этот процесс в ряде стран, особенно в 20-х гг. XX в. приводит к созданию единой внешнеполитической службы, организация дипломатических сношений и консульских связей становится единой, хотя функции консульских представителей и дипломатических представителей ещё сильно отличаются. Но уже в это время мы можем констатировать тенденцию сближения функций консульских и дипломатических представителей.

Вопрос 2. Понятие и система дипломатического права

В современную противоречивую, но быстро изменяющуюся эпоху объективной закономерностью развития межгосударственных отношений является мирное сосуществование государств, требующее осуществления дипломатической деятельности государствами в направлении развития прежде всего мирных отношений, широкого обмена в области науки, экономики и культуры.

Дипломатическим правом регулируются вопросы официальной деятельности субъектов международного права в области внешних сношений. К таким вопросам относятся вопросы регламентации внешних сношений государств, формы их представительства за границей, формы ведения переговоров, организация дипломатической службы (центральной, зарубежной), вопросы дипломатического этикета, подготовки и создания дипломатических актов, их классификация, подготовка дипломатических кадров и ряд вопросов гражданско-правового характера.

Исходя из вышеизложенного, дипломатическое право следует определить следующим образом: *дипломатическое право* – отрасль международного права, представляющая собой совокупность норм, регла-

ментирующих статус и функции государственных органов внешних сношений. Оно необходимо для осуществления государством права посольства, которое включает активное право посольства (т.е. право направлять посольства) и пассивное право посольства (т.е. право принимать посольства).

Предметом дипломатического права является дипломатическая деятельность, деятельность официальных органов внешних сношений, правовое регулирование которой охватывает как область международных отношений, так и область внутригосударственных отношений.

Система дипломатического права соответствует основным формам дипломатии: двусторонней дипломатии, осуществляемой через дипломатические представительства или через так называемые специальные миссии; многосторонней дипломатии, осуществляемой делегациями на международных конференциях и сессиях органов международных организаций, а также постоянными представительствами государств при международных организациях.

Вопрос 3. Дипломатическое право как отрасль международного права

В юридической науке в настоящий момент нет единого подхода относительно места дипломатического права в системе международного права. Так, Моисеев Е. Г. считает, что «Дипломатическое право наряду с Консульским правом являются подотраслями одной из старейших отраслей права – Права внешних сношений». Сфера действия «Права внешних сношений», по мнению Е. Г. Моисеева, гораздо шире и полнее отражает тот смысл, который вкладывается некоторыми авторами в термин «Дипломатическое право». Моисеев Е. Г. отмечает, что «Дипломатическое право» не способно сферой своего применения охватить широкую область общественных отношений, которая регулируется нормами права внешних сношений, хотя при этом оговаривается, что «Дипломатическое право» можно трактовать и понимать в широком и узком смысле. «Дипломатическое право» как подотрасль «Права внешних сношений», с точки зрения Е. Г. Моисеева, представляет собой совокупность международно-правовых норм, регулирующих статус и функции только дипломатических представительств, в то время как под «Правом внешних сношений» понимается система международно-правовых норм, определяющих статус и функции органов внешних сношений государств, в частности нормы о дипломатических представительствах и консульских учреждениях, специальных миссиях, представительствах государств при международных организациях, иммунитетах и привилегиях дипломатов и консулов. В рамках «Права

внешних сношений» Е. Г. Моисеев выделяет следующие подотрасли: право внутригосударственных органов внешних сношений; право зарубежных органов внешних сношений, в том числе дипломатическое и консульское право; право специальных миссий; право постоянных представительств государств при международных организациях; право дипломатического протокола.

Бирюков П. Н. – автор учебного пособия по Международному праву, не употребляет термин «Дипломатическое право». При этом данный автор выделяет одну большую отрасль «Право внешних сношений», под которой понимается отрасль международного права, регулирующая отношения между государствами, а также между государствами и другими субъектами международного права по поводу осуществления дипломатической деятельности. Исходя из данного П. Н. Бирюковым определения, нетрудно заметить, что оно похоже на определение Е. Г. Моисеева, данное им касательно «Дипломатического права» как подотрасли «Права внешних сношений». Таким образом, П. Н. Бирюков несколько сужает сферу регулирования «Права внешних сношений», в сравнении с тем, что под этим же термином понимает Е. Г. Моисеев. По сути, П. Н. Бирюков применяет лишь другой термин, считая, по видимому, термин «Дипломатическое право» узким лишь со стороны лексического его толкования, а не со стороны содержания и сферы правового регулирования отрасли как таковой.

Авторы учебника по Международному праву Ю. М. Колосов и В. И. Кузнецов выделяют Дипломатическое право в самостоятельную отрасль права, представляющую собой совокупность норм, регламентирующих статус и функции государственных органов внешних сношений, имеющую свою систему, источники и сферу правового регулирования. При этом система «Дипломатического права», по мнению вышеуказанных авторов, соответствует основным формам дипломатии: двусторонней дипломатии, осуществляемой через дипломатические представительства или через так называемые специальные миссии, многосторонней дипломатии, осуществляемой делегациями на международных конференциях и сессиях органов международных организаций, а также постоянными представительствами государств при международных организациях.

В то же время авторы выводят в отдельную отрасль Консульское право, охарактеризованную ими, как совокупность международно-правовых принципов и норм, регулирующих деятельность консульских учреждений и членов их персонала и определяющих их статус, функции, права и обязанности. Колосов Ю. М. и Кузнецов В. И. считают, что «Консульское право» имеет право на самостоятельное суще-

ствование как отрасль, так как имеет собственные исторические корни развития, связанные прежде всего с международной торговлей и торговым мореплаванием, что обусловило её специфику по отношению к «Дипломатическому праву», выраженную главным образом в источниках правового регулирования, основная масса которых, двусторонние и многосторонние договоры в сфере экономического сотрудничества.

Таким образом, можно сделать вывод, что в настоящее время в связи с бурным ростом международных отношений как таковых, «Дипломатическое право» как отрасль Международного права терпит большие изменения, прежде всего связанные с качественным ростом международных отношений в мировом сообществе, расширением сферы правового регулирования отрасли. Такое укрупнение отрасли позволяет говорить о процессе выделения подотрасли консульских отношений в самостоятельную отрасль «Консульское право».

На наш взгляд, включение некоторыми авторами «Дипломатического права» в крупную отрасль «Право внешних сношений» несколько не оправдано, и связано прежде всего с некоторой неопределённостью в выборе названия несколько «разросшейся» отрасли «Дипломатического права». Кроме того, сам термин «Право внешних сношений» настолько широк, что позволяет говорить о некотором смещении определений «Право внешних сношений» и «Международное право» вообще, так как Международное право, в общем, и регулирует взаимоотношения в разных их проявлениях, происходящие в мировом сообществе.

Вопрос 4. Источники дипломатического права

Дипломатическое право на протяжении долгого времени основывалось на обычаях. Частичная официальная кодификация дипломатического права была впервые предпринята в региональном масштабе в Латинской Америке (20 февраля 1928 г. была принята Гаванская конвенция о дипломатических чиновниках). В настоящее время дипломатическое право в основном кодифицировано.

Источниками дипломатического права являются международно-правовые нормы, содержащиеся в международных обычаях и договорах (политических, торговых, консульских и др.), регламентах и постановлениях международных конференций и организаций.

Комиссия международного права ООН на своей первой сессии в 1949 г. в числе ряда вопросов, подлежащих кодификации, назвала вопросы дипломатических и консульских сношений. В 1958 году комиссия составила проект Конвенции о дипломатических сношениях и имунитетах, который лёг в основу Конвенции о дипломатических сно-

шениях 1961 г., принятой в Вене. В 1961 году комиссия составила проект Конвенции о консульских сношениях и иммунитетах, который лёг в основу конвенции, сформулированной на конференции в Вене в 1963 г. Комиссия международного права ООН рекомендовала международному сообществу Конвенцию о правовом положении специальных миссий и Конвенцию о представительстве государств в их отношениях с международными организациями универсального характера, которые были приняты соответственно в 1969 и в 1975 гг. Следует отметить также Конвенцию о предотвращении и наказании преступлений против лиц, пользующихся международной защитой, 1973 г.

Венская конвенция о дипломатических сношениях от 18 апреля 1961 г. является ключевым международно-правовым документом, регулирующим дипломатическую деятельность субъектов международного права. Она была принята на международной конференции в Вене, которая проходила в период со 2 марта по 14 апреля 1961 г. В конференции приняло участие 81 государство (СССР был также представлен БССР и УССР), около 40 из них подписали конвенцию. Конвенция регламентирует все основные вопросы дипломатического права: регламентируются виды и функции дипломатических миссий, процедура назначения главы дипломатического представительства, классы глав таких представительств, раскрывается понятие дипломатического иммунитета.

Согласно ст. 51 Конвенции, она вступала в силу на тридцатый день после сдачи на хранение двадцать второй ратификационной грамоты или акта о присоединении Генеральному секретарю Организации Объединённых Наций. Это произошло 24 апреля 1964 г.

Конвенция состоит из 53 статей и включает также два факультативных протокола: о приобретении гражданства сотрудниками дипломатических представительств и членами семей этих сотрудников, живущими вместе с ними, и об обязательном разрешении споров относительно толкования или применения Конвенции Международным Судом.

В настоящее время в ней участвуют 186 государств, в факультативном протоколе о приобретении гражданства участвуют 51 государство, об обязательном разрешении споров – 66 государств.

Российская Федерация, являясь правопреемником СССР, ратифицировавшего конвенцию 11 февраля 1964 г., также участвует в данной Конвенции. При этом со стороны СССР при ратификации была сделана оговорка по ст. 11 (п. 1) Конвенции, которая касается численности персонала дипломатических представительств: этот вопрос должен решаться по договорённости между аккредитуемым государством и государством аккредитования. Кроме того, Советский Союз сделал заявление по ст. 48 и ст. 50, в которых идёт речь об ограничениях для

ряда стран быть участниками Конвенции, отметив их дискриминационный характер. Согласно ст. 48 Конвенции, её участниками могут быть только государства-члены ООН или специализированных учреждений, государства-участники Статута Международного Суда, а также другие государства, которые были приглашены Генеральной Ассамблеей ООН стать участниками Конвенции. В результате, от участия в конференции, на которой была выработана Конвенция, были отстранены ряд социалистических стран – ГДР, МНР, КНДР и ДРВ.

К действующим многосторонним конвенциям, регулирующим вопросы дипломатической и консульской деятельности, кроме Венской конвенции о дипломатических сношениях 1961 г., прежде всего относятся: Гаванская конвенция о дипломатических чиновниках 1928 г., Каракасская конвенция о консульских функциях 1911 г., Гаванская конвенция о консульских чиновниках 1928 г., Общая конвенция о привилегиях и иммунитетах ООН 1946 г., Конвенция о привилегиях и иммунитетах специализированных учреждений 1947 г., регламенты международных встреч и конференций.

Отметим, что Гаванские конвенции 1928 г. по вопросам дипломатического права заключены участниками VI панамериканской конференции, происходившей в Гаване (Куба) в январе–феврале. К этим конвенциям относятся: 1) конвенция о дипломатических должностных лицах; 2) конвенция о консульских должностных лицах; 3) конвенция о праве убежища.

Основным положением конвенции о дипломатических должностных лицах является договорное признание права государств на представительство друг перед другом посредством дипломатических агентов (ст. 1). Конвенция делит дипломатических агентов на обычных (постоянно аккредитованных) и чрезвычайных, относя к последним не только глав особых миссий, но и уполномоченных на международных конференциях и конгрессах, а также представителей в международных организациях. При этом, за исключением вопросов, относящихся к старшинству и этикету, соглашение признаёт за дипломатическими агентами любой категории одинаковые права, прерогативы и привилегии. Что касается вопросов этикета, то соглашение делает ссылку на дипломатические обычаи вообще, а также на законы и постановления страны пребывания дипломатического агента.

Далее в конвенции трактуются вопросы о персонале дипломатических представительств и об обязанностях дипломатических должностных лиц. К таким обязанностям специально причисляется невмешательство во внешнюю и внутреннюю политику страны пребывания, а также сношение с местными учреждениями исключительно через министерство иностранных дел страны пребывания. Значительное место

в конвенции отведено прерогативам дипломатических должностных лиц с уточнением, что неприкосновенность распространяется на все классы этих последних, на весь официальный дипломатический персонал представительств, на членов семейств, проживающих совместно с лицами, пользующимися дипломатической неприкосновенностью, и, наконец, на архивы, бумаги и корреспонденцию представительств.

Конвенция о консульских должностных лицах определяет права, обязанности и привилегии консулов в духе общих положений международного права. В статье 3 конвенции указывается, что подданный страны пребывания не может выполнять функции иностранного консульского представителя без согласия правительства этой страны. Статья 8 обуславливает право правительства страны пребывания в любое время аннулировать экзекватуру, выданную иностранному консулу. За исключением срочных случаев, правительство страны пребывания не должно прибегать к этой мере, не попытавшись предварительно добиться отозвания консула назначившим его правительством. В статье 14 указано, что консульские должностные лица, не являющиеся подданными страны пребывания, не могут быть арестованы или привлечены к ответственности, за исключением случаев, когда они обвинены в деяниях, квалифицируемых местным законодательством как преступления.

Конвенция о праве убежища обязывает государства американского континента не предоставлять убежища в дипломатических представительствах, на борту военных кораблей и самолётов, а также в военных лагерях лицам, обвиняемым в уголовных преступлениях или осуждённым за них, равно как и дезертирам армии и флота. Все эти лица подлежат выдаче. Что касается политических преступников, то право убежища для них будет уважаться в тех пределах, в каких оно допускается обычаями, конвенциями или законами страны, в которой оно предоставляется. При подписании данного соглашения делегация США сделала оговорку о том, что США не признают так называемой доктрины о праве убежища и не считают её частью международного права.

Главное значение Гаванских конвенций заключается в том, что в них впервые облечён в нормативные формы для значительной группы государств Западного полушария ряд положений международного права, основывавшихся ранее главным образом на международных обычаях, традициях, практике или же на внутреннем законодательстве отдельных стран.

В качестве примера конвенции регионального характера можно привести конвенции о правоспособности, привилегиях и иммунитетах СЭВ 1985 г.

Кроме этого, нормы, посвящённые вопросам дипломатического права, содержатся в двусторонних договорах, прежде всего, в многочисленных консульских конвенциях, торговых договорах, соглашениях об установлении дипломатических или консульских отношений, регламентах международных организаций и конференций.

Общеизвестно, что СССР на начальном этапе не подписал и в течение длительного времени не был участником Венской конвенции о консульских сношениях 1963 г. Объективная необходимость развития консульских отношений заставила Советский Союз пойти по пути заключения двусторонних консульских конвенций (договоров) с иностранными государствами. Эта политика была продолжена и после присоединения к Венской конвенции в 1989 г. Российская Федерация как правопреемник (продолжатель) Советского Союза в области международных соглашений осуществляет предусмотренные в консульских конвенциях права и обязанности бывшего СССР и продолжает его практику заключения таких конвенций в своей консульской политике. В настоящее время между Российской Федерацией и иностранными государствами действует 79 двусторонних консульских конвенций. Конвенции имеют различный объём (количество статей), но структура их одинакова. Как правило, они состоят из преамбулы, определений, порядка открытия (учреждения) консульств и консульских учреждений и назначения (допущения) глав консульских учреждений (консулов), прав, привилегий и иммунитетов, функций консулов, заключительных постановлений (положений). Несмотря на сходство структуры и содержания консульских конвенций, каждая из них имеет свои особенности. Следует отметить, что сейчас складывается тенденция к заключению двусторонних консульских конвенций краткого содержания, они регулируют специфику и особенности консульских отношений между сторонами и содержат отсылочные нормы к положениям Венской конвенции о консульских сношениях 1963 г. (чем и достигается краткость их содержания).

Помимо консульских конвенций между Россией и иностранными государствами действуют двусторонние соглашения по различным вопросам консульских отношений и, в частности: 1) об открытии самостоятельных консульских учреждений, как правило, на взаимной основе (по состоянию на 1 января 2000 г. РФ имеет около 80 штатных консульских заграничных учреждений и 26 нештатных (почётных) консульств); 2) по визовым вопросам – о взаимных поездках граждан, об упрощении визовых формальностей, об оформлении многократных виз, о фиксированных сроках выдачи виз, о безвизовых поездках по дипломатическим и служебным паспортам и др. (Этот вид соглашений является самым многочисленным из рассматриваемых в лекции соглашений, практически они заключены со всеми государствами, с ко-

торами РФ имеет дипломатические отношения); 3) договоры о правовой помощи по гражданским, уголовным и семейным отношениям (в настоящее время между РФ и иностранными государствами действует свыше 30 таких договоров); 4) по вопросам гражданства – об урегулировании вопросов двойного гражданства (с Туркменистаном и Таджикистаном), об упрощённом порядке приобретения гражданства (с Казахстаном и Киргизией), о предотвращении возникновения случаев двойного гражданства (с Монголией, Румынией, Чехией и Словакией).

Кроме этого, Россия является участником ряда многосторонних соглашений (конвенций) по консульским вопросам.

Большое значение как косвенный источник дипломатического права имеют внутригосударственные законы, посвящённые в той или иной мере правовому положению иностранных дипломатических и консульских представительств на территории государства пребывания.

Так, например, в числе правовых актов РФ, регулирующих вопросы дипломатических и консульских сношений с иностранными государствами, следует назвать Конституцию РФ в которой закрепляется полномочие Президента РФ принимать верительные и отзывные грамоты аккредитуемых при нём дипломатических представителей. В Таможенном кодексе РФ определяется порядок перемещения товаров через таможенную границу дипломатическими, консульскими и иными официальными представительствами иностранных государств, международными организациями, персоналом этих представительств и организаций, а также в отношении товаров, предназначенных для личного и семейного пользования отдельных категорий иностранных лиц, пользующихся преимуществами, привилегиями и(или) иммунитетами на таможенной территории РФ в соответствии с международными договорами РФ. Так же можно перечислить: Положение о дипломатических и консульских представительствах иностранных государств на территории СССР 1966 г.; Указ Президиума ВС СССР от 25.06.1976 г. «Об утверждении консульского устава СССР»; Консульский устав СССР 1976 г., Указ Президента РФ от 07.09.1999 г. № 1180 «Об утверждении положения о чрезвычайном и полномочном после Российской Федерации в иностранном государстве»; Положение о чрезвычайном и полномочном после РФ в иностранном государстве (Утверждено Указом Президента РФ от 7 сентября 1999 г. № 1180); Федеральный Закон от 15.08.1996 № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию»; Указ Президента РФ от 16 марта 1996 г. «О координирующей роли МИД РФ в проведении единой внешнеполитической линии РФ», Указ Президента РФ от 28 октября 1996 г., утвердивший Положение о посольстве Российской Федерации и др.

Тема 2. ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ОРГАНЫ ВНЕШНИХ СНОШЕНИЙ

Вопрос 1. Понятие и классификация органов внешних сношений

Органы внешних сношений по месту их нахождения и деятельности делятся на центральные и зарубежные. В свою очередь центральные подразделяются по характеру их функций и правовому основанию их существования на две группы: органы общего политического руководства, выполняющие общеполитические функции и определённые, как правило, конституциями государств, и органы, осуществляющие внешние сношения в специальных областях (торговой, экономической, научной и т.д.). К центральным органам общего политического руководства относятся: высшие законодательные органы власти; глава государства (единоличный или коллегиальный), правительство, и в первую очередь глава правительства; министр иностранных дел и центральный аппарат министерства иностранных дел. Сношения этих органов непосредственно с иностранными центральными органами внешних сношений регулируются как национальными, так и международными нормами, в основном международными обычаями. Сношения центральных Органов внешних сношений общего политического руководства с иностранными дипломатическими представительствами в значительно большей степени регламентируются многосторонними международными конвенциями, в частности, Венской конвенцией о дипломатических сношениях 1961 г. Органы внешних сношений за рубежом могут быть постоянными и временными. Постоянные – это те органы, которые на постоянной основе ведут работу за границей, представляя интересы своего государства (дипломатические представительства, консульские учреждения, постоянные представительства при международных организациях и т.п.). Временные зарубежные органы внешних сношений – это различные делегации и представители, наблюдатели, специальные миссии, послы по особым поручениям и т.п., выполняющие отдельные поручения государства в области внешних сношений.

Зарубежные органы внешних сношений государств подразделяются на две группы: постоянные и временные.

К первой группе относятся дипломатические представительства государств, аккредитованные в странах, с которыми поддерживаются дипломатические отношения (посольства и миссии); консульские представительства, торговые представительства; постоянные представительства государств при международных организациях.

К временным зарубежным органам внешних сношений относятся:

- различные специальные миссии, направляемые в другие государства для участия в церемониальных мероприятиях, ведения переговоров и др.;

- делегации и группы наблюдателей на международных конференциях;

- делегации для участия в работе сессий международных организаций и их органов и т.д.

Установление дипломатических отношений влечёт за собой обмен дипломатическими представительствами. В свою очередь это возможно только в соответствующих политико-правовых условиях, прежде всего при условии признания де-юре. Может быть и обратное явление, когда следствием установления дипломатических отношений является так называемое «молчаливое признание». Так или иначе, но «установление дипломатических отношений между государствами и учреждение постоянных дипломатических представительств осуществляется по взаимному согласию» (ст. 2 Венской конвенции о дипломатических сношениях 1961 г.).

Конвенция 1961 г. оперирует термином «представительство», не раскрывая его. Современная практика знает следующие виды дипломатических и приравненных к ним представительств:

1. Посольства – представительства первого, высшего класса, во главе которого находится дипломатический представитель, имеющий класс посла, аккредитованного при главе государства. К ним приравниваются представительства Ватикана – нунциатуры, а также представительства, которыми обмениваются государства Британского Содружества, возглавляемые высокими комиссарами, занимающими в дипломатическом корпусе то же положение, что и послы (например, Высокый (Верховный) комиссар Великобритании в Индии).

Правовой статус Посольства РФ определён Положением о нём, которое утверждено Указом Президента России от 28 октября 1996 г.

Посольство РФ является государственным органом внешних сношений РФ, осуществляющим представительство РФ в государстве пребывания.

Посольство учреждается по решению Правительства РФ в связи с установлением на основании указа Президента РФ дипломатических отношений с соответствующим иностранным государством на уровне посольств.

Посольство входит в систему Министерства иностранных дел РФ. Посольство осуществляет свою деятельность в соответствии с Конституцией РФ, федеральными законами, указами и распоряжениями Президента РФ, постановлениями и распоряжениями Правительства РФ,

Положением о Министерстве иностранных дел Российской Федерации, Положением о Чрезвычайном и Полномочном После Российской Федерации в иностранном государстве, настоящим Положением, нормативными актами и указаниями МИДа России, а также Венской конвенцией о дипломатических сношениях и другими применимыми нормами международного права. Посольство обеспечивает проведение единой политической линии РФ в отношении с государством пребывания и в этих целях осуществляет в установленном порядке координацию деятельности и контроль за работой находящихся в государстве пребывания представительств федеральных органов исполнительной власти, российских государственных учреждений, организаций и предприятий, их делегаций и групп специалистов, а также представительств субъектов РФ, открываемых в установленном порядке на территории отдельных субъектов, административно-территориальных образований.

Указанные представительства, делегации и группы специалистов оказывают Посольству содействие в осуществлении его функций, в установленном порядке информируют Посольство о своей деятельности.

Посольство, его сотрудники и члены их семей пользуются в государстве пребывания привилегиями и иммунитетами в соответствии с международным правом и законодательством государства пребывания.

Сотрудники Посольства и члены их семей обязаны уважать законы, административные правила, а также традиции и обычаи государства пребывания, воздерживаться от любых действий, которые могут быть истолкованы как вмешательство во внутренние дела государства пребывания.

Основными задачами и функциями Посольства являются:

- представительство РФ в государстве пребывания;
- обеспечение национальных интересов, реализация внешнеполитического курса РФ в государстве пребывания;
- выполнение поручений Президента РФ, Правительства РФ, МИДа России, а также согласованных с МИДом России поручений других федеральных органов государственной власти и запросов органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления, предприятий, учреждений и организаций. Поручения федеральных органов исполнительной власти и запросы органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления, предприятий, учреждений и организаций направляются Посольству только через МИД России;
- сбор информации о государстве пребывания, анализ отношений РФ с государством пребывания, его внешней и внутренней поли-

тики, положения в системе международных отношений, а также изучение деятельности других государств, международных организаций и союзов в регионе, в котором расположено государство пребывания;

- информирование в установленном порядке Президента РФ, Правительства РФ, МИДа России, других федеральных органов исполнительной власти по вопросам внешней и внутренней политики государства пребывания и внесение в установленном порядке предложений по развитию отношений РФ с государством пребывания, обеспечению интересов РФ в соответствующем регионе и мире в целом;

- обеспечение дипломатическими средствами развития сотрудничества РФ с государством пребывания в политической, торгово-экономической, научно-технической, культурной и других областях, представляющих взаимный интерес, оказание содействия государственным органам и при необходимости общественным объединениям и представителям деловых кругов РФ в установлении контактов с государственными органами, представителями общественных объединений и деловых кругов государства пребывания;

- получение в установленном порядке от федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления, а также предприятий, учреждений и организаций документов, справочных и иных материалов, необходимых для решения вопросов, входящих в компетенцию Посольства, передача в установленном порядке информации указанным органам, предприятиям, учреждениям и организациям;

- участие в подготовке проектов международных договоров РФ с государством пребывания, предложений о заключении, выполнении, прекращении и приостановлении действия договоров, осуществление контроля за выполнением двусторонних договоров РФ с государством пребывания, а также многосторонних договоров в части отношений РФ с государством пребывания;

- защита в государстве пребывания прав и интересов граждан и юридических лиц РФ с учётом законодательства государства пребывания;

- поддержание контактов с органами государственной власти государства пребывания, внешнеполитическим и другими ведомствами, общественными объединениями, деловыми, научными и культурными кругами, средствами массовой информации, представителями дипломатического корпуса в государстве пребывания;

- выполнение консульских функций, общее руководство деятельностью консульских учреждений РФ в государстве пребывания, содействие установлению и развитию связей и контактов с проживающими в нём соотечественниками;

- распространение в государстве пребывания официальной информации о внешней и внутренней политике РФ, её социально-экономической, культурной и духовной жизни;
- участие в подготовке и осуществлении межгосударственных обменов на высшем и высоком уровне, а также визитов официальных делегаций, включая делегации Федерального Собрания РФ;
- согласование по поручению МИДа России вопросов направления делегаций и представителей федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов РФ в государство пребывания;
- защита имущественных прав и интересов РФ в государстве пребывания;
- принятие необходимых мер по обеспечению безопасности Посольства, его сотрудников и членов их семей, организация в установленном порядке деятельности загранучреждений и действий граждан РФ в государстве пребывания в условиях кризисных и чрезвычайных ситуаций, включая ситуации, возникающие вследствие угроз или актов международного терроризма;
- представительство и защита в государстве пребывания на основе соответствующих международных договорённостей интересов третьих государств и их граждан;
- выполнение других функций в соответствии с законодательством РФ, законодательством государства пребывания, нормами международного права.

2. Миссии, возглавляемые посланником, аккредитованным при главе государства – представительстве второго класса. Им соответствуют папские интернунциатуры.

3. Миссии, возглавляемые поверенным в делах, аккредитованным при Министерстве иностранных дел.

4. Дипломатические и приравненные к ним официальные представительства, имеющие по тем или иным причинам иное, чем посольство и миссия, название и некоторые особенности правового положения.

Правовое положение специальных дипломатических миссий регулируется в основном обычным правом, часть норм которого была зафиксирована в Конвенции о специальных миссиях 1969 г. (вступила в силу 21 июня 1985 г.). Конвенция состоит из преамбулы и 55 статей, которые условно можно разделить на три части. Первая часть, охватывающая ст. 2 – 21, содержит положения принципиального характера и касается вопросов, связанных с направлением и функционированием специальных миссий. Вторая часть (ст. 2 – 46) связана главным обра-

зом с определением общих преимуществ, привилегий и иммунитетов специальных миссий. Третья часть (ст. 47 – 55) – положения, воспроизводящие с некоторыми изменениями соответствующие статьи Венских конвенций 1961 и 1963 гг. (уважение законов и постановлений принимающего государства, запрещение заниматься в принимающем государстве профессиональной или коммерческой деятельностью, недопущение дискриминации, подписание, ратификация и т.д.)

В статье 21 Конвенции 1969 г. предусматривается, что глава государства, возглавляющий специальную миссию, а также глава правительства, министр иностранных дел и другие лица высокого ранга, участвующие в специальной миссии, пользуются в принимающем или третьем государстве привилегиями и иммунитетами, которые признаются за ними МП. Практически конвенция оставляет регулирование международных отношений, возникающих в связи с выездом указанных лиц в составе специальных миссий, за международным обычаем.

В тех случаях, когда в составе специальных миссий нет лиц высокого ранга, статус этих миссий в принципе аналогичен статусу соответствующих категорий персонала дипломатического представительства. Функции, состав и привилегии специальных миссий обычно согласуются заинтересованными государствами.

Вместе с тем в Конвенции 1969 г. закреплены некоторые ограничения иммунитетов и привилегий специальных миссий. В частности её ст. 25 допускает вступление в помещения, занимаемые специальной миссией, местных властей в случае пожара или иного стихийного бедствия по существу без согласия главы миссии (по этой причине СССР не подписал Конвенцию).

Вопрос 2. Характеристики государственных органов внешних сношений

Внутригосударственные органы внешних сношений постоянно находятся на территории данного государства и в свою очередь разделяются на конституционные и специализированные. Первые образуются каждым государством автономно. Их существование прямо предусмотрено конституцией государства, которая определяет объём их полномочий. Создание вторых, специализированных органов внешних сношений оформляется также актами внутреннего права, однако само их появление зависит в определённой степени от существования соответствующих международных договоров, на основании которых данное государство, будучи их участником, осуществляет внешние сношения в какой-либо специальной области. Иногда такие органы называют ещё «конвенционными», что не представляется оправданным.

К внутригосударственным конституционным органам внешних сношений относятся:

- высший законодательный орган (парламент);
- глава государства, правительство;
- глава правительства, ведомство иностранных дел.

Эти органы в целом осуществляют политическое руководство внешними сношениями, их организацию и регулирование их деятельности.

Традиционными полномочиями парламентов в области внешних сношений считаются: решение вопросов войны, мира, территориальных изменений, ратификация международных договоров, определение расходов на внешнеполитические мероприятия. В ряде стран предусмотрена подотчётность правительства парламенту в вопросах внешних сношений, проводятся парламентские дебаты по вопросам внешней политики и дипломатии, практикуются запросы депутатов правительства или отдельным его членам (интерпелляция). Существуют и непосредственные формы участия парламентов в международном общении:

- парламентские делегации в другие государства;
- зарубежные поездки и встречи отдельных парламентариев, участие парламентских делегаций в работе Европарламента и др.

Согласно ст. 106 Конституции РФ «обязательному рассмотрению в Совете Федерации подлежат принятые Государственной Думой федеральные законы по вопросам ратификации и денонсации международных договоров Российской Федерации». Более подробно внешнеполитические функции российского Федерального собрания определены в главе 24 Регламента Совета Федерации и главе 24 Регламента Государственной Думы.

Глава государства осуществляет высшее представительство государства в международных отношениях. Разделённая между главой государства и парламентом компетенция включает такие, например, вопросы, как объявление войны, ратификация международных договоров и др. Ряд полномочий составляет исключительную компетенцию главы государства в области внешних сношений. Обычно именно этот орган официально назначает и освобождает от должности послов и посланников данного государства в других странах, принимает верительные и отзывные грамоты аккредитованных при нём послов и посланников иностранных государств. Особенностью правового положения главы государства в международном общении является то, что он без специальных полномочий лично встречается с главами других государств, ведёт с ними переписку и переговоры. Согласно международному праву, глава государства (равно как и глава правительства и

министр иностранных дел) представляет свою страну по вопросам внешних сношений *ex officio* (по должности).

Статья 80 Российской Конституции указывает, что «Президент Российской Федерации как глава государства представляет Российскую Федерацию внутри страны и в международных отношениях». Согласно ст. 86 Конституции президент РФ

- осуществляет руководство внешней политикой РФ;
- ведёт переговоры и подписывает международные договоры РФ;
- подписывает ратификационные грамоты;
- принимает верительные и отзывные грамоты аккредитуемых при нём дипломатических представителей.

Глава правительства и правительство в целом являются органами внешних сношений, в деятельности которых наиболее тесно переплетаются функции руководства и практического осуществления внешнеполитического курса государства. Именно правительства намечают основные направления внешней политики и вносят соответствующие предложения на рассмотрение и утверждение парламента и главы государства, организуют выполнение и контроль за принятыми внешнеполитическими решениями. Конституция РФ (п. «д» ч. 1 ст. 114) определяет компетенцию в области внешних сношений Правительства в самом общем виде. Установлено, что Правительство осуществляет меры по обеспечению обороны страны, государственной безопасности, реализации внешней политики РФ. Более подробно его компетенция закреплена в Законе РФ «О Совете Министров – Правительстве РФ» от 22 декабря 1992 г. Закон о Правительстве (п. 5 ст. 20) устанавливает, что Правительство:

а) осуществляет руководство в области отношений РФ с иностранными государствами и международными организациями;

б) обеспечивает представительство РФ в иностранных государствах и международных организациях, заключает межправительственные соглашения, принимает меры к исполнению международных договоров РФ;

в) осуществляет руководство в области внешней торговли и других видов внешнеэкономической деятельности, научно-технического и культурного сотрудничества.

В структуре правительства в этой связи выделяется ведомство иностранных дел – орган непосредственного оперативного руководства внешними сношениями государства. Повседневная оперативная деятельность в области внешних сношений проводится дипломатической службой государства, её центральным аппаратом и заграничными учреждениями, входящими в состав ведомства иностранных дел. Типичными функциями ведомств иностранных дел являются:

- непосредственное представительство и защита интересов государства, равно как и его прав, в международном общении;
- поддержание установленных по соглашению между правительствами дипломатических и консульских отношений;
- осуществление по поручению своего правительства связей и отношений, вытекающих из членства государства в международных организациях и участия в работе международных конференций;
- дача руководящих указаний, наблюдение и контроль за деятельностью всех дипломатических, консульских и иных официальных представительств государства за рубежом;
- обработка поступающей информации от зарубежных представительств, используемой как в текущих оперативных целях, так и для планирования и прогнозирования внешнеполитических шагов;
- поддержание связей и ведение переговоров с иностранными дипломатическими представительствами, аккредитованными в данной стране, а также специальными миссиями и делегациями, прибывающими для ведения переговоров и(или) заключения договоров.

Ведущая роль Министерства иностранных дел РФ в области внешних сношений основывается на статусе МИД как федерального органа исполнительной власти, осуществляющего государственное управление в области отношений РФ с иностранными государствами и международными организациями (п. 1 Положения о Министерстве иностранных дел Российской Федерации, утверждённого Указом Президента РФ от 14 марта 1995 г. № 271). Указом Президента РФ от 12 марта 1996 г. № 375 «О координирующей роли Министерства иностранных дел Российской Федерации в проведении единой внешнеполитической линии Российской Федерации» предусмотрено, что в системе федеральных органов исполнительной власти МИД является главным органом в области отношений с иностранными государствами, международными организациями и осуществляет общий контроль за выполнением международных обязательств РФ. Министерство координирует деятельность других федеральных органов исполнительной власти в этой области и международные связи субъектов РФ. Предложения, затрагивающие внешнеполитические интересы, подлежат, как сказано об этом в Указе, «в обязательном порядке» согласованию федеральными органами исполнительной власти с МИДом до их представления соответственно Президенту или в Правительство.

Основными задачами Российского МИД в соответствии с Положением являются:

- разработка общей стратегии внешней политики РФ и предоставление соответствующих предложений Президенту РФ;

- реализация внешнеполитического курса РФ;
- координация международных связей субъектов РФ;
- обеспечение дипломатическими средствами защиты суверенитета, безопасности, территориальной целостности, других интересов РФ на международной арене;
- защита прав и интересов граждан и юридических лиц РФ за рубежом;
- обеспечение дипломатических и консульских отношений РФ с иностранными государствами, сношений с международными организациями;
- координация деятельности и контроль за работой других федеральных органов исполнительной власти в целях обеспечения проведения единой политической линии РФ в отношениях с иностранными государствами и международными организациями (п. 4 Положения).

Эти задачи получили в п. 5 Положения более конкретное толкование.

Специальные внутригосударственные органы внешних сношений представляют государство только в одной более-менее обширной области его внешних связей. Примером может служить министерство внешней торговли, существующее в структуре правительств многих государств. Оно осуществляет специальное руководство внешнеэкономическими экспортно-импортными связями государства. Специальными внутригосударственными органами внешних сношений могут быть другие министерства и ведомства в рамках, устанавливаемых внутригосударственным законодательством.

Тема 3. СОСТАВ И ФУНКЦИИ ДИПЛОМАТИЧЕСКОГО ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВА. ДИПЛОМАТИЧЕСКИЙ КОРПУС

Вопрос 1. Состав дипломатического представительства и его функции

Дипломатическое право – отрасль международного права, представляющая собой совокупность норм, регламентирующих статус и функции государственных органов внешних сношений. Система дипломатического права соответствует основным формам дипломатии: двусторонней дипломатии, осуществляемой через дипломатические представительства или через так называемые специальные миссии, многосторонней дипломатии, осуществляемой делегациями на международных конференциях и сессиях органов международных организаций, а также постоянными представительствами государств при международных организациях.

Дипломатическое представительство (Diplomatic representation) как институт дипломатического права – постоянный орган внешних сношений государства (посольство или миссия), находящийся на территории другого государства. Дипломатическое представительство выступает от имени учредившего его государства по всем политическим и иным вопросам, возникающим во взаимоотношениях государств.

Дипломатическое представительство – родовое понятие, поскольку фактически международная практика знает два вида дипломатических представительств: посольства и миссии. Посольства – это представительства первого, высшего класса. Миссии представляют собой представительства второго класса. Главой посольства является посол, миссии – посланник или поверенный в делах. В связи с утверждением во второй половине XX в. принципа суверенного равенства государств, миссии в настоящее время встречаются весьма редко. Подавляющее большинство государств устанавливают дипломатические отношения между собой на уровне посольств. Уровень дипломатических представительств государств оговаривается в соглашении об установлении дипломатических отношений между ними.

Установление между государствами дипломатических отношений влечёт за собой, как правило, обмен дипломатическими представительствами. Для такого обмена, однако, необходима специальная договорённость. Современное международное право предусматривает возможность указанного обмена на одном из трёх уровней, которые не отражаются в принципе на объёме функций или иммунитетов и привилегий дипломатических представительств и их персонала. Каждому уровню соответствует определённый класс главы представительства. Наиболее высокий уровень – посольство, во главе которого стоит дипломатический представитель, имеющий, как правило, класс посла. Далее следуют миссия, возглавляемая посланником, и затем миссия, возглавляемая поверенным в делах.

Внутренняя структура дипломатического представительства, установление соответствующих должностей и т.д. определяются законодательством аккредитующего государства.

В большинстве государств существуют также дипломатические ранги, т.е. служебные звания, присваиваемые дипломатическим работникам. Они, как и дипломатические должности, устанавливаются внутренним законодательством соответствующего государства.

Персонал дипломатического представительства подразделяется на три категории: дипломатический, административно-технический и обслуживающий.

Численность персонала дипломатического представительства в принципе является компетенцией аккредитуемого государства. Венская конвенция 1961 г., правда, допускает возможность предложений со стороны принимающего государства относительно сокращения персонала иностранных представительств. На практике такие случаи известны, но они, как правило, влекут за собой ухудшение отношений между соответствующими государствами.

Венская конвенция о дипломатических сношениях 1961 г. определяет функции дипломатических представительств с точки зрения международного права. К ним относятся:

- 1) представительство аккредитуемого государства в государстве пребывания;
- 2) защита в государстве пребывания интересов аккредитуемого государства и его граждан в пределах, допускаемых МП;
- 3) ведение переговоров с правительством государства пребывания;
- 4) выяснение всеми законными средствами условий и событий в государстве пребывания и сообщении о них правительству аккредитуемого государства;
- 5) поощрение дружественных отношений между аккредитуемым государством и государством пребывания и развитие их взаимоотношений в области экономики, культуры и науки (ст. 3).

Кроме того, дипломатические представительства могут выполнять консульские функции. Для этой цели в них создаются консульские отделы.

В МП аккредитуемым государством называется то, которое направляет в другое государство своё дипломатическое представительство. Государство же, где размещено дипломатическое представительство, именуется принимающим государством или государством пребывания.

Первая и основная функция дипломатического представительства – представлять аккредитуемое государство в государстве пребывания. Все остальные функции дипломатического представительства находятся во взаимосвязи и взаимодействии с этой основной функцией.

Глава дипломатического представительства является единственным официальным лицом аккредитуемого государства, представляющим его по всем вопросам в принимающем государстве. Он также является старшим должностным лицом аккредитуемого государства по отношению ко всем иным возможным представителям этого государства в государстве пребывания.

В международном праве существует классификация старшинства дипломатических представителей (агентов). До XIX века стройной классификации дипломатических агентов не существовало, что приво-

дило иногда во время официальных мероприятий к столкновениям и откровенным скандалам. Во избежание этого Венский протокол 1815 г. установил следующие три класса дипломатических агентов: 1) посол и папский легат или нунций; 2) посланник; 3) поверенный в делах. Аахенский протокол 1818 г. дополнил эту классификацию классом министра-резидента, который занял позицию между посланником и поверенным в делах. Однако данный класс не прижился, и Венская конвенция о дипломатических сношениях 1961 г. использует трёхзвенную классификацию. В соответствии со ст. 14 этой Конвенции главы дипломатических представительств делятся на следующие классы: 1) послы и нунции, аккредитуемые при главах государств; 2) посланники и интернунции, аккредитуемые при главах государств; 3) поверенные в делах, аккредитуемые при министрах иностранных дел.

Различия в классе глав дипломатических представительств не должны проводиться иначе как в отношении старшинства и этикета.

Класс поверенных в делах не следует путать с должностью временного поверенного в делах, который исполняет обязанности главы дипломатического представительства на период его отсутствия (болезнь, командировка, отпуск).

Классы глав дипломатических представительств – сфера регулирования нормами международного права. Кроме классов, существуют также и дипломатические ранги, которые имеют главы дипломатических представительств и дипломатический персонал посольств, консульств и представительств государств при международных организациях. Дипломатические ранги – сфера внутригосударственного права, ибо эти служебные звания старшинства дипломатов. Каждое государство имеет свою систему дипломатических рангов, устанавливаемую во внутреннем праве. Высшие дипломатические ранги (посла и посланника) обычно присваиваются главой государства, остальные – министром иностранных дел. Ранг «атташе» присваивается, как правило, выпускникам институтов и факультетов международных отношений при поступлении на службу в ведомство внешних сношений. Данный ранг не следует путать с должностью военного, морского и воздушного атташе. Указанные сотрудники являются представителями военного ведомства назначившего их государства, и аккредитацию они получают при военном ведомстве государства пребывания. Одновременно эти сотрудники выполняют функции военных советников главы дипломатического представительства.

В Российской Федерации Указом Президента РФ № 1371 от 15 октября 1999 г. для дипломатических работников устанавливаются следующие дипломатические ранги:

- Чрезвычайный и Полномочный Посол,
- Чрезвычайный и Полномочный Посланник 1 класса,
- Чрезвычайный и Полномочный Посланник 2 класса,
- советник 1 класса,
- советник 2 класса,
- первый секретарь 1 класса,
- первый секретарь 2 класса,
- второй секретарь 1 класса,
- второй секретарь 2 класса,
- третий секретарь,
- атташе.

Вопрос 2. Учреждение дипломатического представительства

Постоянное дипломатическое представительство учреждается в результате взаимного согласия государств вследствие установления дипломатических отношений (ст. 2 Венской конвенции).

Конвенция отразила сложившуюся в международной практике норму о том, что постоянные дипломатические сношения между государствами осуществляются их дипломатическими представительствами, выступающими в качестве органа государства. Для начала миссии главы представительства важно получение так называемого агремана, т.е. предварительное согласие на принятие данного представителя в качестве главы дипломатического представительства. Получить агреман обязательно, это твёрдо установившаяся норма современного дипломатического права (ст. 4 Венской конвенции).

Статья 7 этой Венской конвенции говорит о том, что аккредитуемое государство может свободно назначать сотрудников представительства. Нотифицируется, что такое-то лицо желают назначить советником, секретарем или атташе, или прямо запрашивается виза для такого-то, назначаемого секретарем или атташе. Если в течение недели на ноту нет ответа, считается, что данное лицо принимается. Но обыкновенно ответ дают раньше. При запросе визы ответ обычно даётся сразу.

Что касается военных, морских или авиационных атташе, то государство пребывания может требовать сообщения их имён заранее на их утверждение (ст. 7 Венской конвенции).

Статья 10 Венской конвенции говорит о том, что о прибытии и отбытии сотрудников дипломатического представительства, а также членов их семей и их частных домашних работников уведомляется Министерство иностранных дел государства пребывания. Подобное уведомление делается в тех случаях, когда работники представитель-

ства или частные домашние работники нанимаются или увольняются на месте.

Быстрая дача агремана является свидетельством хороших отношений между государствами.

Юридически важно то, что в агремане можно отказать и не требуется мотивировки отказа (ст. 4 Венской конвенции).

Серьёзен вопрос о возможности принятия лица, принадлежащего к гражданству той же страны, куда оно назначено. Нормой считается, что свой гражданин или свой эмигрант, натурализовавшийся за границей, может быть назначен на дипломатическую должность, как правило, только с согласия государства пребывания. Поэтому редакция ст. 8 п. 2 Венской конвенции о дипломатических сношениях гласит следующее: «Члены дипломатического представительства не могут назначаться из числа лиц, являющихся гражданами государства пребывания, иначе как с согласия этого государства, причём это согласие может быть в любое время аннулировано».

Практика международных отношений, чрезвычайное их разнообразие обусловили появление в составе дипломатических представительств лиц, дипломатов, специальных атташе, т.е. относящихся к дипломатическому персоналу, являющихся специалистами в той или иной отрасли хозяйства.

Слово «атташе» буквально значит – прикрепленный или прикомандированный. Атташе бывают гражданские, состоящие на службе по дипломатическому ведомству и связанные со специальными ведомствами, являющиеся младшими и старшими дипломатическими работниками представительства, причём на них могут возлагаться разные задачи: атташе по прессе, атташе по вопросам финансов, торговый атташе. Атташе может не иметь специального названия.

Появление особой подобной категории дипломатов является выражением необходимости для современного дипломатического представительства хорошо разбираться в подчас сложной экономике современного государства, иметь сотрудников со специальными знаниями предмета.

В настоящее время институт специальных атташе характерен для дипломатических представительств практически всех государств. В зависимости от потребностей того или иного государства и объёма отношений с государством пребывания можно назвать в представительствах атташе по вопросам сельского хозяйства, продовольствия, по гражданской авиации, нефти, телевидению, финансам, по вопросам рыболовства, по социальным вопросам и др.

Атташе бывают военные, представляющие особую категорию специальных атташе. Правовое положение военных атташе к настоящему времени считается признанным всеми государствами, участвующими в международном общении.

Военные атташе являются генералами, адмиралами и офицерами действительной службы.

Первой функцией таких атташе является функция оказания дипломатическому представителю необходимой помощи по всем военным вопросам, т.е. быть военным экспертом, так как часто дипломатический представитель не является военным специалистом.

Во-вторых, представление своей армии и её командования в государстве пребывания. Военные атташе присутствуют на парадах, на различных торжественных церемониях, выражают от имени своей армии благодарность, соболезнование и т.д.

Атташе может обращаться с определёнными просьбами в военные инстанции государства пребывания по вопросам своих военнослужащих (например, за разрешением на осмотр военных сооружений, на приём в местные военные учебные заведения и др.), присутствовать в качестве наблюдателей на манёврах и др.

История знает много примеров, когда военные атташе принимали активное участие в переговорах о военном сотрудничестве между государствами.

Вся деятельность военного атташе должна находиться в соответствии с нормами международного права и законами и обычаями страны пребывания.

Собственно начало дипломатической миссии может определяться: 1) назначением представителя, 2) приездом его в ту страну, куда его направляют, и, наконец, 3) официальным вручением им своих верительных грамот. Наиболее важен третий момент: формально зарубежный представитель, находясь «в миссии», вступает в исполнение своих обязанностей после передачи им своих полномочий, или, говоря принятым термином, своих верительных грамот тому лицу, которое правомочно по конституции данного государства эти грамоты принять.

Но большее значение имеют и два предыдущих названных момента, скорее, в порядке обихования, т.е. складывающегося обычая, чем в порядке уже твёрдо установившихся норм.

Верительные грамоты обычно даются послу, посланнику, а когда в некоторых случаях назначается постоянный поверенный в делах или политический представитель, то в этом случае он должен вручать письмо министру иностранных дел страны пребывания от министра иностранных дел страны отправления.

Верительные грамоты удостоверяют представительный характер деятельности дипломатического представителя.

В тексте указывается, что глава государства просит главу другого государства, к которому верительные грамоты адресованы, верить всему тому, что данный дипломатический представитель будет излагать в стране пребывания. Фиксируется, кто направляется в качестве дипломатического представителя и в каком ранге. Причём перед фамилией дипломатического представителя, как правило, констатируется состояние отношений между странами.

С того момента, как представитель получил назначение от правительства своей страны и выехал к месту своей службы, он уже является дипломатическим агентом. Его следует пропускать через страны, лежащие на дороге к месту его службы, и при этом пропуске принято предоставлять ему ряд привилегий и льгот.

Статья 40 Венской конвенции говорит об обязанностях третьих государств: «Если дипломатический агент проезжает через территорию третьего государства, которое выдало ему визу, если таковая необходима, или находится на этой территории, следуя для занятия своего поста либо возвращаясь на этот пост или же в свою страну, это третье государство предоставляет ему неприкосновенность и такие другие иммунитеты, какие могут потребоваться для обеспечения его проезда или возвращения. Это относится также к любым членам его семьи, пользующимся дипломатическими привилегиями и иммунитетами, которые сопровождают дипломатического агента или следуют отдельно, чтобы присоединиться к нему или возвратиться в свою страну.

При обстоятельствах, подобных тем, которые указаны выше, третьи государства не должны препятствовать проезду через их территории членов административного, технического или обслуживающего персонала представительства и членов их семей».

Третьи государства должны предоставлять официальной корреспонденции и другим официальным сообщениям, находящимся в транзите, включая закодированные или шифрованные депеши, те же свободы и защиту, которые предоставляются государством пребывания. Они должны предоставлять дипломатическим курьерам в транзите те же неприкосновенность и защиту, которые обязано предоставлять государство пребывания.

Статья, с одной стороны, как бы говорит об обязанности третьего государства предоставлять привилегии и иммунитет работнику представительства, с другой – как бы признаёт, что каждое государство вправе урегулировать допущение на свою территорию иностранцев. Следует заметить, что второй абзац статьи является новым моментом в дипломатическом праве.

Начало функций главы дипломатического представительства в Венской конвенции о дипломатических сношениях в ст. 13 определяются так: глава представительства считается приступившим к выполнению своих функций в государстве пребывания или когда он сообщил о своём прибытии и верная копия его полномочий была представлена в Министерство иностранных дел страны пребывания, или когда он представил свои верительные грамоты, смотря по практике, существующей в государстве пребывания, которая должна применяться; этот порядок предоставляется на усмотрение государства пребывания, точнее, в зависимости от сложившейся в этом государстве практики, но главное – эта система должна применяться единообразно.

Следует отметить часто встречающуюся особенность дипломатического представительства. Это известный дипломатическому праву институт кумулирования миссии. Под этим термином понимаются два различных явления и только во втором случае следует его применять.

Говорят о кумулировании миссии, когда одно лицо представляет свою страну в нескольких государствах. Это, собственно, усложнение миссии данного человека. Этот пример в практике не редкий.

Международное право признаёт и регулирует эти отношения нормой, выраженной, в частности, в ст. 5 Венской конвенции о дипломатических сношениях, которая гласит, что, если не заявлено возражения каким-либо из соответствующих государств пребывания, глава представительства в одном государстве может быть аккредитован в качестве главы представительства в каком-либо или нескольких других государствах.

Строго говоря, кумуляцией надо называть случай, когда данное лицо представляет несколько стран – свою и некоторые другие в третьем государстве. Это международное представительство одного государства другим через свой аппарат.

В практике некоторых стран имеют место случаи совмещения должности дипломатического представителя при главе государства в каком-либо определённом государстве и должности постоянного представителя при какой-либо международной организации (п. 3 ст. 5 Венской конвенции 1961 г.).

Глава дипломатического представительства выполняет возложенные на него международным и внутригосударственным правом обязанности до прекращения своих официальных функций. Последнее имеет место в следующих случаях:

1) отозвания его аккредитующим государством (большинство государств широко используют практику ротации глав дипломатических представительств);

- 2) объявления его *persona non grata* (происходит это чаще всего за деятельность, несовместимую со статусом дипломата);
- 3) разрыва дипломатических отношений между государствами;
- 4) войны между аккредитуемым и принимающим государствами;
- 5) прекращения существования аккредитуемого и принимающего государства (или одного из них) как субъектов МП.

Документ, с помощью которого оформляется прекращение функций главы дипломатического представительства, – отзывная грамота, вручаемая главе принимающего государства отзываемым дипломатом или его преемником.

Вопрос 3. Персонал дипломатического представительства

Для выполнения своих сложных и ответственных функций дипломатическое представительство имеет в своем распоряжении необходимый персонал. В соответствии со ст. 11 Венской конвенции о дипломатических сношениях 1961 г. при отсутствии соглашения о численности персонала представительства государство пребывания может предложить численность персонала, которую оно считает разумной и нормальной, учитывая обстоятельства и условия, существующие в государстве пребывания, и потребности данного представительства. Оптимальным вариантом решения проблемы численности дипломатического персонала является заключение соглашения между аккредитуемым и принимающим государствами. Обычно численность персонала зависит от уровня отношений между государствами и может колебаться от нескольких лиц до многих десятков сотрудников.

Помимо основного качества – представительного характера – дипломатический персонал имеет ещё некоторые отличительные признаки. Согласно ст. 1 Венской конвенции 1961 г., члены дипломатического персонала – это лица, имеющие дипломатический ранг. Дипломатический ранг – это личный ранг дипломата, который присваивается ему в соответствии с существующими в данном государстве законами и правилами происхождения дипломатической службы. Ранги вводятся внутренним правом каждого государства и предусматриваются для всех его должностных лиц, ведущих в рамках ведомства иностранных дел работу по осуществлению официальных сношений с иностранными государствами. Этот ранг сохраняется независимо от занимаемой должности, а также после ухода в отставку. Ранг и должностное положение могут совпадать или не совпадать. Существуют следующие общие дипломатические ранги: посол, посланник, советник, секретарь (первый, второй, третий), дипломатический атташе (специалист, прикомандированный к дипломатическому представи-

тельству). В Российской Федерации эти ранги классифицируются более подробно: чрезвычайный и полномочный посол, чрезвычайный и полномочный посланник 1-го (2-го) класса, советник 1-го (2-го) класса, первый секретарь 1-го (2-го) класса, второй секретарь 1-го (2-го) класса, третий секретарь, дипломатический атташе.

Помимо понятия «ранг» существует и определение «класс» дипломатического представителя. В отличие от первого, второе определяется международным правом и относится только к главам дипломатических представительств. Чаще всего речь идёт о трёх основных дипломатических классах – посол (или папский нунций), аккредитуемый при главах государств; посланник (интернунций), аккредитуемый при главах государств; поверенный в делах, аккредитуемый при министерствах иностранных дел. Класс, к которому должен относиться тот или иной глава дипломатического представительства, определяется соглашением между государствами (ст. 15 Венской конвенции 1961 г.).

Численность дипломатического персонала, в принципе, является компетенцией аккредитующего государства. Венская конвенция 1961 г., правда, допускает возможность предложений со стороны принимающего государства относительно сокращения персонала иностранных представительств (ст. 11), однако на практике такие случаи, как правило, влекли за собой ухудшение отношений между соответствующими государствами.

Члены дипломатического персонала представительства не могут назначаться из числа лиц, являющихся гражданами государства пребывания, иначе как с согласия этого государства, причём такое согласие может быть в любое время аннулировано. В равной мере это касается и граждан третьего государства, которые не являются одновременно гражданами аккредитующего государства (ст. 8 Венской конвенции 1961 г.).

Весь состав сотрудников дипломатического представительства делится на три группы:

- 1) дипломатический персонал;
- 2) административно-технический персонал;
- 3) обслуживающий персонал.

Дипломатический персонал – это лица, имеющие дипломатические ранги. Члены дипломатического персонала представительства, как правило, должны быть гражданами аккредитующего государства. В некоторых случаях граждане государства пребывания или третьего государства могут быть назначены на дипломатическую должность, но только с согласия принимающего государства.

К административно-техническому персоналу относятся экономисты, бухгалтеры, заведующие канцеляриями, делопроизводители, ма-

шинистки, переводчики и другие сотрудники, выполняющие административную или техническую работу.

Обслуживающий персонал состоит из шофёров, лифтёров, дворников, садовников, курьеров и других лиц, выполняющих обязанности по обслуживанию дипломатического представительства.

Административно-технический и обслуживающий персонал может комплектоваться как из граждан аккредитующего государства, так и из местных граждан.

МИД принимающего государства должно своевременно получать информацию обо всех назначениях и изменениях в составе персонала дипломатического представительства.

Государство пребывания в любое время может признать главу дипломатического представительства или иного сотрудника нежелательным лицом, причём это государство не обязано аргументировать своё решение. Если данный сотрудник не покинет в установленный срок государство пребывания, то он будет рассматриваться как частное лицо, а не член персонала дипломатического представительства.

Вопрос 4. Дипломатический корпус

В международном праве существует понятие «дипломатический корпус», оно используется как в узком, так и в широком значении.

В узком значении это понятие обозначает совокупность глав дипломатических представительств, аккредитированных в государстве пребывания. В широком смысле под дипломатическим корпусом понимаются все сотрудники дипломатического представительства, имеющие дипломатические ранги, и члены их семей.

Необходимо подчеркнуть, что ни в первом, ни во втором случае дипломатический корпус не является организацией, имеющей политические функции. Дипломатический корпус участвует лишь в определённых протокольно-церемониальных мероприятиях – поздравлениях по случаю национального праздника государства пребывания; инаугурации (вступления в должность) нового главы государства; посещениях исторических мест, промышленных объектов, научных центров принимающей стороны и т.д.

Возглавляет дипломатический корпус дуайен (декан, старшина) – старший по классу и по времени аккредитования в государстве пребывания глава дипломатического представительства. В ряде католических государств по установившейся традиции папский нунций является дуайеном. Одна из обязанностей дуайена – консультирование вновь назначенных глав дипломатических представительств в отношении традиций, протокола и особенностей взаимоотношений с властями государства пребывания.

Тема 4. ИММУНИТЕТЫ И ПРИВИЛЕГИИ ДИПЛОМАТИЧЕСКОГО ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВА И ЕГО ПЕРСОНАЛА

Вопрос 1. Теоретическое обоснование дипломатических привилегий и иммунитетов

Термин «иммунитет» можно понимать как льготное положение или льготы, предоставляемые дипломату или консулу.

Иммунитет – это совокупность привилегий и иммунитетов субъекта международного права, осуществляющего внешние сношения, и как следствие этого – совокупность особых личных прав и преимуществ, облегчающих работу зарубежных представителей.

А также, иммунитет – это изъятие из-под административной, уголовной и гражданской юрисдикций государства пребывания.

Сюда включается: право на неприкосновенность служебных помещений, право на беспрепятственную связь со своим правительством, представительствами и консульствами, личную неприкосновенность представителей государств, изъятие от юрисдикции, неприкосновенность жилища.

Сюда же входят и «привилегии вежливости», т.е. право на приём с определёнными почестями, на пользование флагом на своих зданиях и экипажах, на выставление герба или щита с эмблемой своей страны на дверях здания, где представитель выполняет свои служебные функции.

Под термином «дипломатический иммунитет» следует понимать совокупность привилегий и иммунитетов в строгом смысле этих слов. Дипломатический иммунитет распространяется прежде всего на совокупность привилегий и иммунитетов субъекта международного права, глав государств, глав и членов правительств, членов парламентов, дипломатических агентов государств или нации в период становления в стране пребывания, глав и членов постоянных представительств при международных организациях, международных должностных лиц, глав и членов делегаций на встрече и конференции.

Следует различать привилегии и иммунитет.

Под привилегиями следует понимать особые правовые преимущества некоторых иностранцев как представителей государств. Наиболее существенным из них является – право на усиленную защиту от посягательств и оскорблений; право пользоваться в определённых случаях знаками и эмблемами; право на специальные средства связи с заграницей; право на почётные встречи.

Под иммунитетами разумеется принцип изъятия глав государств, глав и членов правительств, членов парламента и представителей иностранных государств, имущества иностранных государств и лиц, а

также иностранных военных сил и государственных кораблей за границей из принудительного воздействия со стороны суда, финансового аппарата и совета безопасности страны, где такие иностранные лица и имущества находятся, изъятия в частности и из исков, арестов, обысков, эмбарго и ревизий.

Левин Д. Б. писал, что «дипломатический иммунитет – одна из наиболее важных и в теоретическом и в практическом отношении проблем международного права, касающихся регламентации деятельности дипломатии», К. К. Сандровский утверждает, что «дипломатический иммунитет – это основной элемент, центральный институт всего дипломатического права».

Охрана как дипломатического иммунитета, так и дипломатических привилегий является нормой международного права, обеспечиваемой как добровольным соблюдением, так и принуждением государствами в целях поддержания и развития мирных отношений.

Одним из актуальнейших и сложных вопросов, связанных с иммунитетами и привилегиями дипломатических представительств и их персонала, является теоретическое обоснование необходимости их предоставления.

На данный момент существует практическая необходимость в более полной кодификации норм дипломатического права, возникает потребность в теории, раскрывающей юридическую природу иммунитетов и привилегий. Такая теория имеет также практическое значение для толкования действующих иммунитетов и привилегий, при разрешении спорных ситуаций, в случае если отсутствует договорное урегулирование и необходимо установить наличие и конкретный объём того или иного иммунитета. Теоретическое обоснование в большой мере отражается на статусе дипломатических представительств в той или иной стране, поскольку оно существенным образом влияет на государственно-правовое регулирование этого статуса, на реализацию иммунитетов и привилегий.

Многие писатели древности и средних веков обосновывали неприкосновенность послов и уважительное обращение с ними, их важным значением для поддержания мира и дружественных отношений между государями и народами. Особенностью дипломатической деятельности эпохи феодализма является так называемая привилегия квартала: городские кварталы были изъяты из юрисдикции государства пребывания в пользу иностранных послов. Правда, это было главным образом в тех государствах, где местная власть была недостаточна сильна, и имели место частые смуты (Рим, Мадрид и др.).

Однако в первой половине XVII в. «привилегия посольского квартала» была отменена по всей Западной Европе, кроме Мадрида

(там она была отменена в 1684 г.) и Рима (1693 г., когда Людовик XIV формально отказался от этой привилегии).

Итак, к началу XVIII в. в литературе признаётся, что право убежища и в помещении представительства не должно предоставляться. К 70-м годам XIX в. в Европе была сформулирована обычная норма, запрещающая предоставлять убежище в помещении дипломатического представительства. Некоторое время это сохранялось только в Испании и очень длительное время в странах Востока, например в Китае.

В новое время, когда появились постоянные посольства, нужда в юридическом обосновании возникла с большей силой. Постоянные послы требовали не только личной неприкосновенности, но и целого ряда других привилегий: неприкосновенности своих помещений, неподсудности местным судам и т.д.

С конца XVI и на протяжении XVII и XVIII вв. сложились три основные теории дипломатического иммунитета, которые нередко переплетались друг с другом, это теория:

- экстерриториальности;
- теория представительного характера посла;
- теория дипломатических функций.

Все три теории были обусловлены новыми историческими особенностями государственной и международной жизни, которые с одной стороны порождали новые международно-правовые нормы, а с другой стороны по-новому определяли общий характер теоретических воззрений на государство, право и международные отношения.

1. Теория экстерриториальности – возникла на почве роста абсолютизма, объединившего всю территорию государства под эгидой единой королевской власти, и укрепления начала суверенитета монарха во внутригосударственных и международных отношениях. Внутри государства из начала суверенитета вытекало неограниченное господство территориального принципа – исключительная власть монарха, его судов и администрации над всеми людьми, проживающими в пределах государственной территории. Одним из следствий начала суверенитета было притязание абсолютных монархов на почётное и привилегированное положение своих послов как представителей особы суверена, на неподчинение их какой бы то ни было власти, кроме власти пославшего. Дипломатическая практика, шедшая по пути расширения посольских привилегий, нуждалась в придании им правового обоснования, но для этого требовалось примирение территориальных и экстерриториальных прав суверенитета.

Впоследствии же понятие экстерриториальности превратилось из вспомогательной юридической формулы в самостоятельный юридический принцип.

Расширение первоначального смысла теории экстерриториальности было связано с тем же обстоятельством, которое способствовало её возникновению и быстрому признанию – с тенденцией к прочному закреплению широких дипломатических привилегий. Поскольку фикция нахождения в собственной стране относилась не только к личности посла, но и к занимаемому им помещению, эта теория в своей абсолютной форме служила оправданием и для права убежища в дипломатических помещениях, и для права посла на юрисдикцию над своим персоналом. Опираясь на теорию экстерриториальности, дипломатические представители не раз требовали изъятия из местной юрисдикции любых действий, совершённых в помещении посольства, даже если они совершались обычными лицами.

Однако со второй половины XIX в., когда тенденция к росту дипломатических привилегий уступила место противоположной тенденции – к их сокращению, когда расширилась законодательная регламентация личных и имущественных прав граждан, а в науке международного права возобладало позитивное направление, теория экстерриториальности стала утрачивать прежний авторитет и всё больше обнаруживала свою несостоятельность на практике.

2. Теория представительского характера посла. Генетически эта теория предшествует теории экстерриториальности. Ещё в период императорского Рима и в Средние века почести, оказывавшиеся чрезвычайным послам, ставились в зависимость от могущества и титула их государей. Считалось, что в лице послов эти почести оказываются тем, кто их послал.

В период абсолютизма идея международной иерархии государей отошла в прошлое, и её заменило господствующее начало нового международного права – начало суверенитета, в силу которого суверенный государь не имел никакой стоящей над ним власти, и, следовательно, не подчинялся власти, и юрисдикции какого бы то ни было иностранного государства.

Но вместе с тем, ещё больше укрепилось представление о том, что посол несёт в себе честь и престиж своего государя; считалось, что посол – это *alter ego* (второе я) направившего его главы государства. Всякое оскорбление посла рассматривалось как личное оскорбление государя.

Из сочетания этих двух представлений и сложилась так называемая «представительская теория» дипломатического иммунитета, точнее – теория представительского характера посла, которая в условиях существования постоянных посольств должна была обосновывать не только церемониальные привилегии послов, но и их иммунитет от действия местной власти и юрисдикции.

Теория представительского характера посла в своём чистом виде была вполне достаточна для обоснования церемониальных привилегий посла, но для обоснования иммунитета от юрисдикции она требовала дополнительной юридической аргументации, которая превратила бы теоретический принцип в инструмент, пригодный для применения на практике. Поэтому эта теория развивалась в юридической литературе чаще всего в сочетании с формулой экстерриториальности посольства или с рассуждениями о необходимости дипломатических привилегий для выполнения послами своих функций.

В таком же сочетании применялась теория представительского характера посла в дипломатической и судебной практике.

Современные сторонники теории представительства рассматривают дипломатический иммунитет не как следствие того, что посол является alter ego суверенного монарха, а как право, вытекающее из суверенитета государства.

Если следовать теории представительства, то мы увидим противоречия существующей ныне практике, ибо в ней даётся обоснование иммунитетам и привилегиям лишь главы дипломатического представительства. Весь остальной, особенно не дипломатический персонал, а также члены семей сотрудников представительства на основе этой теории не должны пользоваться иммунитетами. Кроме того, согласно теории, иммунитеты распространяются лишь на официальные действия дипломатического представителя, в то время как иммунитеты в отношении его частных действий не согласуются с этой теорией, а ведь на практике наиболее спорными являются вопросы, связанные с распространением иммунитета именно на неофициальные действия. Не объясняет она и иммунитеты дипломатического курьера, а также существующий объём иммунитетов дипломатических средств передвижения.

3. Теория дипломатических функций. Теория достигает полного расцвета со второй половины XIX в., тогда как наука международного права, вставшая на путь систематизации позитивного правового материала, стремится дать реалистическое обоснование международно-правовых институтов, в частности, и дипломатического иммунитета.

С другой стороны, расцвету, теории дипломатических функций, способствовала та реакция, которая к середине XIX в. стала проявляться против широких дипломатических привилегий, установившихся в период абсолютизма и кажущихся теперь не только неоправданными ввиду законодательной регламентации личных и имущественных прав как местных граждан, так и иностранцев.

В Гаванской конвенции о дипломатических чиновниках 1928 г. говорится, что дипломатические чиновники «не могут требовать иммунитетов, которые не являются существенными для выполнения их

должностных функций», а также содержится раздел об иммунитетах персонала, но не самого дипломатического представительства, а иммунитеты представительства выражаются через иммунитеты персонала. С принятием Конвенции о дипломатических сношениях иммунитеты и привилегии дипломатического представительства были оформлены в качестве самостоятельного института, однако существующее доктринальное обоснование дипломатических иммунитетов и привилегий по-прежнему сориентировано лишь на иммунитеты и привилегии персонала представительства.

До заключения Конвенции не было принятого ныне деления дипломатических иммунитетов и привилегий на две группы: иммунитеты и привилегии самого дипломатического представительства и личные иммунитеты и привилегии персонала представительства. В работах ведущих юристов иммунитеты и привилегии дипломатического представительства выводились из иммунитетов и привилегий главы представительства, рассматривались как продолжение этих иммунитетов. Неприкосновенность помещений дипломатического представительства считалась производной от личной неприкосновенности главы представительства, об иммунитетах персонала, но не самого дипломатического представительства, а иммунитеты представительства выражаются через иммунитеты персонала. С принятием Конвенции о дипломатических сношениях иммунитеты и привилегии дипломатического представительства были оформлены в качестве самостоятельного института, однако существующее доктринальное обоснование дипломатических иммунитетов и привилегий по-прежнему сориентировано лишь на иммунитеты и привилегии персонала представительства. Одним из общепризнанных принципов международного права является принцип суверенного равенства государств.

На этом принципе основывается норма международного права – иммунитет государства от иностранной юрисдикции. Иммунитет государства распространяется как на само государство, так и на его имущество, собственность, государственные органы.

Дипломатическое представительство является публичным органом государства и в силу иммунитета государства освобождается от юрисдикции государства пребывания. Именно иммунитетом аккредитующего государства можно объяснить необходимость предоставления всех тех иммунитетов и привилегий, которыми наделено дипломатическое представительство. Это единое обоснование предполагает равный объём иммунитетов у всех зарубежных органов внешних сношений, что отвечает существующей практике. Данное теоретическое обоснование объясняет и необходимость предоставления иммунитетов

и привилегий сотрудникам дипломатического представительства, которые должны рассматриваться как работники государственного учреждения и в силу этого освобождаться от юрисдикции иностранного государства, т.е. иммунитеты предоставляются не самим сотрудникам, а аккредитующему государству в отношении его работников за границей. Эта теория предполагает одинаковый статус у всех сотрудников дипломатического представительства, хотя на настоящий момент различные категории персонала пользуются далеко не одинаковым объёмом иммунитетов и привилегий.

Вопрос 2. Дипломатические привилегии и иммунитеты в свете положений Венской Конвенции о дипломатических сношениях 1961 г.

Дипломатические привилегии и иммунитеты представляют собой права и преимущества, которые предоставляются дипломатическому представительству как таковому, а также его главе и дипломатическому персоналу. С определёнными ограничениями они могут быть распространены на административно-технический и обслуживающий персонал.

В наше время привилегии и иммунитеты, которыми пользуются дипломатические представительства, их главы и сотрудники, регулируются как двусторонними соглашениями, так и многосторонними конвенциями. К их числу относится Венская конвенция о дипломатических сношениях 1961 г., которая устанавливает две категории дипломатических привилегий и иммунитетов: относящиеся к дипломатическому представительству как таковому и личные, т.е. относящиеся к главам и персоналам представительств.

Дипломатический иммунитет – особое право дипломатических агентов иностранных государств на освобождение от местной юрисдикции, неприменимость к ним мер принуждения, предусмотренных внутренним правом страны пребывания за нарушение её законов и правил.

Дипломатические привилегии – дополнительные льготы и преимущества, направленные на облегчение работы дипломатических представительств и их персонала. Если дипломатические иммунитеты представляют собой область правовых гарантий для деятельности дипломатических представительств и их персонала, то дипломатические привилегии связаны с вопросами поддержания аккредитующего государства в делах церемониального, протокольного характера, которые регулируются в большинстве случаев не с помощью юридически обязательных норм (как иммунитеты), а лишь на основе норм междуна-

родной вежливости или существующих на этот счёт в международном общении обычных правил (обыкновений).

Основные дипломатические иммунитеты и привилегии предоставляются соответствующим видам официальных представительств государств и их персоналу автоматически, с момента учреждения таких представительств или с момента прибытия самих дипломатических агентов, независимо от наличия или отсутствия специальных приглашений по этому вопросу между государствами-контрагентами.

Статья 32 Венской конвенции 1961 г. предусматривает возможность отказа от дипломатического иммунитета при соблюдении четырёх основных требований:

- от иммунитета могут отказываться не сами дипломатические агенты, а только аккредитуемые их государства;
- отказ от иммунитета должен быть всегда определённо выраженным;
- в гражданском судопроизводстве лицо, бесспорно пользующееся иммунитетом от юрисдикции страны пребывания, но возбуждающее дело по собственной инициативе, лишается права ссылаться на иммунитет в отношении встречных исков, непосредственно связанных с основным иском;
- отказ от иммунитета от юрисдикции в отношении гражданского или административного дела не означает отказа от иммунитета в отношении исполнения решения, поэтому здесь требуется особый отказ.

Все известные современному международному праву дипломатические иммунитеты и привилегии делятся на две группы: представительства в целом как органа государства; сотрудников представительства (так называемые личные привилегии иммунитетов).

В группу привилегий и иммунитетов дипломатического представительства входят следующие акты или воздержания от актов:

1. Неприкосновенность помещений дипломатических представительств в соответствии со ст. 22 Венской конвенции 1961 г. предполагает с одной стороны обязанность властей страны пребывания воздержаться от всех действий, могущих повлечь за собой нарушение неприкосновенности помещений представительства; с другой стороны – активную обязанность принимать любые диктуемые обстановкой меры по предотвращению или ликвидации последствий самочинных действий частных лиц, влекущих за собой противоправное нанесение ущерба иностранным дипломатическим представительствам. Предусмотрена также неприкосновенность предметов обстановки дипломатических представительств. Таким образом, неприкосновенность представительств носит абсолютный характер.

2. Неприкосновенность архивов и документов представительства также имеет абсолютный характер. «Архивы и документы представительства, – говорится в ст. 24 конвенции, – неприкосновенны в любое время и независимо от их местонахождения». Неприкосновенность распространяется и на дипломатическую почту. Это распространяется и на ситуации, возникающие при разрыве дипломатических отношений и даже при вооружённом конфликте.

3. «Фискальный иммунитет» (налоговые льготы и преимущества, которые более подходят под определение «привилегия»), не являясь безусловно необходимым, тем не менее облегчает работу дипломатического представительства. Статья 23 конвенции допускает, правда, исключение: освобождение от налогов не касается таких налогов, сборов и пошлин, которые представляют собой плату за конкретные виды обслуживания. Обычно вопрос об этой привилегии решается на основе принципа взаимности.

4. Таможенные привилегии до вступления в силу конвенции являлись проявлением международной вежливости. Сейчас п. 1 ст. 36 Конвенции предусматривает, что государство пребывания в соответствии с принятыми им законами и правилами разрешает ввозить и освобождает от всех таможенных пошлин «предметы, предназначенные для официального пользования представительства».

5. Право представительства пользоваться флагом и эмблемой аккредитуемого государства на помещениях представительства, а также на его средствах передвижения. Порядок пользования этими символами государственного суверенитета каждое государство определяет в своём законодательстве (ст. 20 Венской конвенции 1961 г.).

6. Почётные привилегии обычно предоставляются на основе принципа взаимности. К ним относятся право на приглашение дипломатических представителей на торжества, юбилеи, парады и другие официальные церемонии в государстве пребывания; выделение в залах законодательных органов отдельной ложи дипломатическим представителям; право представительства на внеочередную и гарантированную отправку и получение телеграфной и иной корреспонденции и т.д.

К привилегиям и иммунитетам дипломатического персонала представительства относятся:

1. Фундаментальным принципом является личная неприкосновенность дипломатических агентов в соответствии со ст. 29 Венской конвенции 1961 г. Он содержит во-первых, обязанность воздержания частных лиц и органов государства от всякого рода действий, могущих нанести ущерб личности, свободе или достоинству дипломатического агента («Личность дипломатического агента неприкосновенна. Он не подлежит аресту или задержанию в какой бы то ни было форме»); во-

вторых, – положение, в соответствии с которым «Государство пребывания обязано относиться к нему с должным уважением и принимать все надлежащие меры для предупреждения каких-либо посягательств на его личность, свободу или достоинство». Гарантии дипломатической неприкосновенности усиливаются с возрастанием эффективности применения уголовных норм к преступникам, совершившим преступление против личности дипломата, а в МП – с созданием новых конвенций (например, Конвенция о предотвращении и наказании преступлений против лиц, пользующихся международной защитой, в том числе дипломатических агентов, 1973 г. и Международная конвенция о борбе с захватом заложников 1979 г.).

2. Неприкосновенность частной резиденции дипломатического агента (п. 1 ст. 30) означает не только постоянное место проживания дипломата, но и временную резиденцию (номер в гостинице). Понятие неприкосновенности частной резиденции предполагает её распространение на находящиеся в помещении предметы, имущество, документы дипломата и т.д. Неприкосновенность жилища не может гарантироваться, если это связано с частнопредпринимательской или коммерческой деятельностью дипломата.

3. Освобождение дипломата от уголовной юрисдикции (п. 1 ст. 31 конвенции) безотносительно того, действовал ли дипломат при исполнении своих служебных обязанностей или в качестве частного лица.

4. Иммунитеты от гражданской и административной юрисдикции не являются абсолютными. Так, иммунитет не распространяется на случаи, когда к дипломатическим агентам предъявляются иски: а) относящиеся к истребованию частного недвижимого имущества, принадлежащего дипломату как частному лицу и находящегося на территории государства пребывания; б) касающиеся наследования, когда дипломат выступает как исполнитель завещания, хранитель или попечитель наследственного имущества, наследник или отказополучатель (всё это – как лицо частное, а не выступающее от имени своего государства); в) относящиеся к профессиональной или коммерческой деятельности, осуществляемой дипломатом вне своих официальных функций, поскольку эта деятельность может быть допущена государством пребывания (ст. 42 содержит запрещение такой деятельности в целях личной выгоды).

5. Освобождение дипломатических агентов от обязанности давать свидетельские показания в судах страны пребывания о фактах, которые им известны (п. 2 ст. 31 конвенции 1961 г.).

6. Налоговые льготы предоставляются дипломатическому агенту на тех же основаниях, что и самому представительству.

7. Таможенные привилегии предполагают свободу ввоза и освобождение от уплаты таможенных пошлин за предметы, предназначенные для личного пользования дипломатического агента или членов его семьи, живущих вместе с ним, а также освобождение личного багажа дипломатического агента от таможенного досмотра (п. 1 «b» и п. 2 ст. 36). Однако в крайнем случае при наличии серьёзных оснований досмотр всё же может быть произведён.

8. Другие привилегии, осуществляемые на основе принципа взаимности (например, организация жизни и быта дипломатического представителя на основе обычаев и правил своей страны, право выписывать на своё имя все необходимые издания, включая запрещённые к ввозу в страну пребывания, право иметь в представительстве часовню или церковь своего культа и т.д.).

Члены семей дипломатических агентов получают полные привилегии и иммунитеты при двух неперемennых условиях: дипломат и его семья должны проживать совместно; как и сам дипломат, члены его семьи не должны быть гражданами государства пребывания.

Члены административно-технического персонала, если они не являются гражданами государства пребывания или не проживают в нём постоянно, пользуются вместе с членами семей, живущими с ними, неприкосновенностью личности, жилища, фискальным иммунитетом, иммунитетом от уголовной юрисдикции, а от гражданской и административной – только в отношении действий, совершённых при исполнении служебных обязанностей. Не облагаются таможенными пошлинами предметы первоначального обзаведения, адресованные указанным лицам.

Что же касается членов обслуживающего персонала, то они пользуются иммунитетом в отношении действий, совершённых ими при исполнении служебных обязанностей, и освобождаются от налогов, сборов и пошлин на заработок, получаемый ими по службе. Эти иммунитеты предоставляются им, если они не являются гражданами государства пребывания или не проживают в нём постоянно.

Правовое положение специальных дипломатических миссий регулируется в основном обычным правом, часть норм которого была зафиксирована в Конвенции о специальных миссиях 1969 г. (вступила в силу 21 июня 1985 г.). Конвенция состоит из преамбулы и 55 статей, которые условно можно разделить на три части. Первая часть, охватывающая ст. 2 – 21, содержит положения принципиального характера и касается вопросов, связанных с направлением и функционированием специальных миссий. Вторая часть (ст. 2 – 46) связана главным образом с определением общих преимуществ, привилегий и иммунитетов специальных миссий. Третья часть (ст. 47 – 55) – положения, воспроизводящие с некоторыми изменениями соответствующие статьи Вен-

ских конвенций 1961 и 1963 гг. (уважение законов и постановлений принимающего государства, запрещение заниматься в принимающем государстве профессиональной или коммерческой деятельностью, недопущение дискриминации, подписание, ратификация и т.д.)

В статье 21 Конвенции 1969 г. предусматривается, что глава государства, возглавляющий специальную миссию, а также глава правительства, министр иностранных дел и другие лица высокого ранга, участвующие в специальной миссии, пользуются в принимающем или третьем государстве привилегиями и иммунитетами, которые признаются за ними МП. Практически конвенция оставляет регулирование международных отношений, возникающих в связи с выездом указанных лиц в составе специальных миссий, за международным обычаем.

В тех случаях, когда в составе специальных миссий нет лиц высокого ранга, статус этих миссий в принципе аналогичен статусу соответствующих категорий персонала дипломатического представительства. Функции, состав и привилегии специальных миссий обычно согласуются заинтересованными государствами.

Вместе с тем в Конвенции 1969 г. закреплены некоторые ограничения иммунитетов и привилегий специальных миссий. В частности её ст. 25 допускает вступление в помещения, занимаемые специальной миссией, местных властей в случае пожара или иного стихийного бедствия по существу без согласия главы миссии (по этой причине СССР не подписал Конвенцию).

Тема 5. ПРАВОВОЙ РЕЖИМ ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВ И ЕГО ПЕРСОНАЛА ПРИ МЕЖДУНАРОДНЫХ ОРГАНИЗАЦИЯХ

Вопрос 1. Привилегии и иммунитеты

Организации Объединённых Наций согласно Конвенции 1946 г.

Конвенция явилась результатом широких переговоров государств – первоначальных членов ООН.

Как говорит преамбула Конвенции о привилегиях и иммунитетах ООН от 13 февраля 1946 г, юридическим основанием выработки конвенции являются ст. 104 и 105 Устава ООН, которые указывают, что организация на территории каждого из членов организации пользуется такой правоспособностью, которая может оказаться необходимой для выполнения её функций и достижения её целей. Кроме того, Устав ООН подчёркивает, что необходимостью достижения её целей определяется и объём предоставления привилегий и иммунитетов самой организации, а необходимостью эффективного выполнения функций представителями членов организации и её должностными лицами определяется объём их привилегий и иммунитетов.

Другими словами, в основу режима ООН, представителей членов при ООН и должностных лиц ООН положена функциональная теория.

Конвенция состоит из 9 статей, объединяющих 36 разделов.

Статья I конвенции «Юридическое лицо» наделяет ООН как юридическое лицо правомочием заключать договоры, приобретать недвижимое и движимое имущество и распоряжаться им, возбуждать дела в суде.

В статье II об имуществе, фондах и активах Организации говорится, что они, где бы и в чьём бы распоряжении ни находились, пользуются иммунитетом от любой формы судебного вмешательства, если сама Организация не откажется от этого иммунитета в каждом отдельном случае, причём отказ от иммунитета не распространяется на судебные исполнительные меры.

Помещения, имущество, активы, архивы и документы Организации неприкосновенны. Организация не ограничена какими-либо финансовым контролем, правилами или мораторием какого бы то ни было рода, располагает широкими правами перевода своих фондов в золоте или любой валюте. ООН, её активы, доходы и другая собственность освобождаются от всех прямых налогов, а также от таможенных сборов, импортных и экспортных запрещений и ограничений при ввозе и вывозе. ООН освобождается от таможенных сборов, запрещений и ограничений при ввозе и вывозе предметов для служебного пользования, и в частности, собственных изданий ООН.

Статья II в разделе IV специально подчёркивает, что архивы ООН и вообще все документы, принадлежащие ООН или находящиеся в её распоряжении, неприкосновенны, где бы они ни находились.

Организация имеет право в соответствии со ст. III для своих официальных целей пользоваться шифром, получать и отправлять корреспонденцию посредством курьеров или вализ, которые пользуются теми же иммунитетами и привилегиями, что и дипломатические курьеры и вализы. ООН может пользоваться теми же льготами в этом вопросе, что и дипломатическое представительство.

Статья IV посвящена вопросам правового положения представителей членов Организации. Причём именуется в виду как представители государств-членов в главных и вспомогательных органах ООН, так и на конференциях, созываемых ООН.

Представители государств-членов при исполнении ими своих служебных обязанностей и во время поездки к месту заседания и обратно пользуются следующими привилегиями и иммунитетами: иммунитет от личного ареста или задержания, освобождения ареста на личный багаж, судебный иммунитет в отношении сказанного, написанного или совершённого ими в качестве представителей,

неприкосновенность всех бумаг и документов, право пользоваться шифром и получение бумаг или корреспонденции посредством курьеров или вализ, изъятие их самих и жён из ограничений по иммиграции, регистрации иностранцев или государственных повинностей в стране пребывания, льготы в отношении ограничений обмена денег или валюты, которыми пользуются представители иностранных государств, иммунитеты и льготы в отношении личного багажа, которыми пользуются дипломатические представители, другие привилегии и иммунитеты, которыми пользуются дипломатические представители.

В конвенции специально подчёркивается, что судебно-процессуальный иммунитет в отношении действий, сказанного и написанного при исполнении служебных обязанностей продолжает представляться и после того, как они перестали быть представителями членов ООН.

Раздел 14 этой статьи говорит, что привилегии и иммунитеты предоставляются не для выгод отдельных лиц, а для того, чтобы обеспечить независимое выполнение ими своих функций, связанных с работой ООН.

В этой связи ООН имеет право и обязана отказаться от иммунитета своего представителя в каждом случае, когда, по её мнению, иммунитет препятствует отправлению правосудия.

Кроме раздела 14, указанные выше положения, согласно конвенции, не применяются к взаимоотношениям между представителями и властью страны, гражданином которой он являлся или является.

В статье V большое внимание уделено правовому положению должностных лиц ООН. Генеральный секретарь определяет категории должностных лиц, на которых распространяется режим данной конвенции.

Генеральный секретарь, все его помощники, их жёны и несовершеннолетние дети пользуются привилегиями и иммунитетами, предоставляемыми, согласно международному праву, дипломатическим представителям.

Генеральный секретарь, его помощники и директора (департаментов ООН), едущие с пропусками ООН, пользуются теми льготами, какие предоставляются дипломатическим представителям.

Должностные лица ООН не подлежат ответственности за сказанное или написанное ими, за все действия, совершённые ими в качестве должностных лиц.

Они освобождаются от обложения налогами окладов и вознаграждений, уплачиваемых им ООН, освобождаются от государственных служебных повинностей и имеют вместе с жёнами и родственниками, находящимися на их иждивении, ряд привилегий в отношении ограни-

чений по иммиграции и от регистрации иностранцев, в отношении обмена валюты, ввоза мебели и имущества при первоначальном занятии должности в соответствующей стране, пользуются привилегиями в отношении репатриации (см. раздел 18).

Генеральный секретарь имеет право и обязан отказаться от иммунитета, предоставленного любому должностному лицу, в тех случаях, когда, по его мнению, иммунитет препятствует отправлению правосудия и от него можно отказаться без ущерба для интересов ООН.

В отношении генерального секретаря право отказа от иммунитета принадлежит Совету Безопасности.

Общим правилом является положение, что «привилегии и иммунитеты предоставляются должностным лицам в интересах ООН, а не для их личной выгоды».

Согласно ст. VI конвенции, эксперты (не являющиеся должностными лицами ООН), которые выполняют поручения ООН, пользуются в основном теми же привилегиями и иммунитетом, что и представители членов ООН (раздел 22), в частности, они имеют в отношении их личного багажа те же иммунитеты и льготы, какие предоставляются дипломатическим представителям. Однако в конвенции не упоминается о предоставлении им «прочих привилегий, иммунитетов и льгот, какими пользуются дипломатические представители».

Отказаться от иммунитетов экспертов может генеральный секретарь.

Конвенция содержит ещё постановления о пропусках ООН (ст. VII) как законных документах для совершения поездок по делам Организации Объединённых Наций, а также о передаче на рассмотрение Международного суда всех разногласий, возникающих из толкования или применения конвенции. Споры, касающиеся самой Организации или её должностных лиц, от иммунитета которых генеральный секретарь не отказался, разрешаются на основе положения, устанавливаемого ООН для соответствующих споров (ст. VIII).

Заключительная статья даёт возможность каждому члену ООН присоединиться, и конвенция вступает в силу в отношении каждого отдельного члена Организации в день сдачи на хранение отдельного акта о присоединении.

Генеральный секретарь может заключать с членами ООН дополнительные соглашения в связи с данной конвенцией. В каждом отдельном случае оно подлежит утверждению Генеральной Ассамблеи.

В международной практике о понимании и применении данной конвенции имел значение спор, возникший в связи с убийством в Палестине шведского графа Бернадотта, посредника ООН между Израилем и арабскими странами. Спор касался вопросов, сформулирован-

ных Генеральной Ассамблеей 3 декабря 1948 г. в её обращении к Международному суду за консультативным заключением следующим образом:

«I. В случае нанесения ущерба агенту Объединённых Наций при исполнении им служебных обязанностей и при обстоятельствах, влекущих ответственность за это какого-либо государства, имеют ли Объединённые Нации как организация, правоспособность возбудить международный иск против ответственного правительства де-юре или де-факто, с целью получения возмещения за ущерб, нанесённый: а) Объединённым Нациям, б) пострадавшему или уполномоченным через него лицам?»

II. В случае положительного ответа на п. I(б), как можно согласовать действия, предпринятые Объединёнными Нациями, с правами государства, чьим гражданином является пострадавший?».

Следует отметить, что пострадавший может быть гражданином и того государства, к которому предъявляются претензии. Но и помимо этого момента возникло сомнение, не будет ли при предъявлении претензий конкуренции между ООН и суверенным членом ООН.

Международный суд 11 апреля и Генеральная Ассамблея 1 декабря 1949 г. первый вопрос решили утвердительно по обоим пунктам, сочтя, что без права предъявления международных претензий «Организация не смогла бы выполнить своих функций». Отсюда по второму вопросу естественно вытекала допустимость как конкуренции, так и договорённости между ООН и заинтересованной страной.

Вопрос об иммунитетах представителей государств при ООН был включён в повестку дня XXII и XXVI сессий Генеральной Ассамблеи ООН и рассмотрен в VI комитете Ассамблеи.

Обсуждение этого вопроса показало интересные тенденции в данной области дипломатического права.

При обсуждении вопроса о привилегиях и иммунитетах в VI комитете Генеральной Ассамблеи ряд выступавших критиковали применение принимающим государством принципов взаимности при определении режима в отношении представителей отдельных государств-членов, подчёркивая, что применение принципа взаимности неуместно вне рамок двусторонних отношений.

Вопрос 2. Привилегии и иммунитеты специализированных учреждений Организации Объединённых Наций согласно Конвенции 1947 г.

21 ноября 1947 г. Генеральная Ассамблея приняла Конвенцию о привилегиях и иммунитетах специализированных учреждений Организации Объединённых Наций. В ней каждому специализированному

учреждению посвящено приложение, учитывающее специфику организации.

В соответствии с уставом специализированного учреждения ООН, этой конвенцией и приложением сотрудники учреждения, его помещения и имущество приобретают определённый режим на территории государств-членов.

Так, например, сотрудники, помещения и имущество Всемирной организации здравоохранения пользуются привилегиями и иммунитетом в соответствии с п. 6 ст. 167 Устава ВОЗ, Конвенцией о привилегиях и иммунитете специализированных учреждений ООН и приложением VII к этой конвенции, относящейся к ВОЗ.

Каковы основные положения о привилегиях и иммунитетах специализированных учреждений? Преамбула конвенции подчёркивает, что при установлении режима специализированных учреждений принимается во внимание резолюция Генеральной Ассамблеи ООН от 13 февраля 1946 г., предусматривающая установление, поскольку это представляется возможным, единообразия в привилегиях и иммунитетах, которыми пользуются ООН и различные специализированные учреждения.

Конвенция содержит 11 статей и приложения. Статья I посвящена определениям терминов, встречающихся в конвенции, и сферы её действия. Так, например, термин «специализированные учреждения» применяется ко всем учреждениям, поставленным в связь с ООН в соответствии со ст. 57 и 63 Устава ООН; «представители участников» – включает представителей, заместителей, советников, технических экспертов и секретарей делегаций; выражение «заседания, созываемые специализированными учреждениями» означает заседания их общих собраний и исполнительных органов, комиссий, предусмотренных в их Уставах, созданных ими конференций и всяких комитетов этих органов; выражение «главный администратор» означает главное административное лицо данного специализированного учреждения, независимо от его наименования.

В статье II о правовом статусе говорится, что специализированные учреждения имеют статус юридического лица и обладают правоспособностью заключать контракты, приобретать недвижимое и движимое имущество и располагать таковыми, возбуждать судебные преследования.

Имущество, активы и сами учреждения пользуются иммунитетом от любой формы судебного вмешательства, от исполнения судебных решений, кроме каждого отдельного случая, когда имеет место специальный отказ от иммунитета.

Помещения учреждений пользуются абсолютной неприкосновенностью, имущество и активы не подлежат обыску, реквизиции, конфи-

скации, экспроприации или какой-либо другой форме вмешательства как путём исполнительных, административных и судебных действий, так и путём законодательных действий.

Абсолютная неприкосновенность распределяется и на архивы и вообще на все документы учреждений (как принадлежащие им, так и хранимые у них).

Специализированные учреждения не ограничены финансовым контролем, правилами и мораториями, они могут свободно располагать фондами, золотом или валютой, свободно переводить их из одной в другую страну, как и в пределах любой страны.

Учреждения освобождаются от всех прямых налогов, кроме сферы коммунального обслуживания, от таможенных сборов.

Из запрещений и ограничений ввоза и вывоза предметов, предназначенных для служебного пользования, и собственных изданий, от акцизных сборов, если получается значительное количество имущества.

Раздел 8 подчёркивает, что каждое специализированное учреждение должно считаться с представлением любого государства-члена конвенции, если учреждение признаёт, что такие представления могут быть удовлетворены без ущерба для интересов данного учреждения.

Конвенция уделяет внимание вопросам средств связи учреждений. Учреждению предоставляется режим наибольшего благоприятствования, т.е. такой режим, который предоставляется другому правительству, включая дипломатические представительства, в области тарифов и ставок на почтовые отправления, телеграммы, радиogramмы, телефон, теле-, фото- и другие средства связи. Конвенция говорит, что официальная корреспонденция и другие официальные сообщения учреждений не подлежат цензуре. Учреждения имеют право пользоваться шифром, получать и отправлять вализы, использовать курьеров, которые пользуются теми же привилегиями и иммунитетами, что и дипломатические курьеры и вализы.

Много внимания уделяется в конвенции режиму представителей членов специализированных учреждений.

Для обеспечения полной свободы слова и независимости при исполнении ими служебных обязанностей представителям членов Организации в главных и вспомогательных органах Объединённых Наций и на конференциях, созываемых Объединёнными Нациями, продолжает предоставляться судебный-процессуальный иммунитет в отношении сказанного или написанного ими, а также в отношении всех действий, совершённых ими при исполнении служебных обязанностей; этот иммунитет продолжает предоставляться даже после того,

как лица, которых это касается, уже не являются представителями членов Организации.

Что касается судебно-процессуального иммунитета, то он продолжает предоставляться и после того, как эти лица перестают исполнять свои обязанности.

Как и в других разделах, эта статья подчёркивает, что привилегии и иммунитеты даются не для выгод отдельных лиц, а для обеспечения независимого выполнения этими лицами своих функций.

Статья о должностных лицах подчёркивает, что каждое специализированное учреждение определяет категории должностных лиц, к которым должны применяться положения этой статьи. Об этом доводится до сведения правительств всех государств-членов, генерального секретаря ООН.

Должностные лица учреждений в основном пользуются теми же привилегиями и иммунитетами, что и представители государств-членов. Это – изъятия из судебной юрисдикции за действия, изъятия из обложения налогами окладов и вознаграждений, освобождения вместе с жёнами и родственниками, находящимися на их иждивении, от ограничений по иммиграции и от регистрации иностранцев, привилегии в отношении обмена валюты, какими пользуются дипломатические представители, льготы в отношении репатриации во время международных кризисов, беспошлинный ввоз мебели и имущества при первоначальном вступлении в должность.

Должностные лица освобождены от государственных повинностей. Что касается должностных лиц – граждан государства пребывания, то этими изъятиями пользуются только те, которые включены в списки должностных лиц, составленные главным администратором. Если имеет место призыв таких должностных лиц для выполнения государственных повинностей, государство обязано, однако, предоставить временную отсрочку, необходимую для избежания перерыва в продолжении основной работы учреждения, по просьбе такого учреждения.

Конвенция также предоставляет привилегии и иммунитет главному администратору и лицам, исполняющим его обязанности в его отсутствие, а жёнам и несовершеннолетним детям изъятия и льготы, которыми пользуются дипломатические представители. И здесь подчёркивается, что создаваемый режим привилегий и иммунитетов предоставляется не для личной выгоды должностных лиц, а в интересах учреждений. Учреждение имеет право и обязано отказать от иммунитета, когда, по его мнению, он препятствует отправлению правосудия и когда отказ не наносит ущерба интересам этого учреждения.

Конвенция подчёркивает, что учреждение обязано сотрудничать с соответствующими властями государств-членов в целях обеспечения надлежащего отправления правосудия, выполнения предписания полиции, предупреждения злоупотреблений привилегиями.

Характерной особенностью конвенции является статья о злоупотреблениях привилегиями (ст. VII).

По этой статье, если государство-член находит, что имеет место злоупотребление привилегиями, проводятся консультации для установления факта таких злоупотреблений и для нахождения методов предупреждения повторения их. Если консультации не приносят удовлетворительного решения, то вопрос о том, произошло ли данное злоупотребление, передаётся Международному суду. Если же Международный суд находит факт злоупотребления, то государство-член, которое об этом заявило, имеет право не предоставлять привилегии и иммунитеты, о которых шла речь.

Представители государств-членов, должностные лица учреждений не могут быть высланы государством пребывания по причине деятельности, осуществляемой в соответствии со своими обязанностями, но в случае злоупотребления этими лицами своими привилегиями в связи с действиями, не входящими в служебные обязанности, правительство может потребовать выезда. В этом случае в отношении лиц, пользующихся дипломатическими привилегиями и иммунитетами, применяется дипломатическая процедура, а что касается других лиц, то приказ о высылке применяется только по утверждению такового министром иностранных дел, который консультируется с главным администратором, который, в свою очередь, имеет право выступать в качестве представителя этого лица.

Статья VIII о пропусках говорит, что должностные лица учреждений получают право пользоваться пропусками ООН в соответствии с административными соглашениями, которые будут заключены между генеральным секретарём ООН и уполномоченным на то властями учреждения, о чём и извещаются все государства-члены. Режим, связанный с выдачей виз и проездом, аналогичен режиму, связанному с пропусками, выданными самой ООН.

В статье о разрешении споров (ст. IX) говорится, что каждое учреждение само устанавливает положения для соответствующего разрешения споров, возникающих в связи с контрактами или других споров частного характера, споров, затрагивающих какое-либо должностное лицо учреждения.

Что касается разногласий, возникающих из толкования или применения данной конвенции, то они передаются Международному суду, кроме случаев, когда стороны соглашаются разрешать разногласия

иным путём. Запрашиваемое консультативное заключение Суда сторонами признаётся решающим.

Статья X посвящена порядку применения конвенции к отдельным специализированным учреждениям. Прежде всего, подчёркивается, что стандартные статьи этой конвенции в отношении каждого специализированного учреждения подлежат применению в окончательном (или пересмотренном) тексте относящегося к этому учреждению приложения к данной конвенции.

Например, в приложении, относящемся к ЮНЕСКО, сказано, в частности, что положения ст. V и п. 1 и 2(1) раздела 25 ст. VII распространяются на председателя конференции и членов Правления организации, а также и на их заместителей и советников с тем, что отказ от иммунитета на основании раздела 16 конвенции относительно любого из названных лиц осуществляется правлением. Далее подчёркивается, что заместитель генерального директора, его жена и несовершеннолетние дети пользуются теми же привилегиями и иммунитетами, что и дипломатические представители. Здесь же более широко оговариваются привилегии и иммунитеты экспертов, работающих в комитетах или выполняющих поручения Организации. От их иммунитетов имеет право и обязана отказаться организация, когда, по её мнению, иммунитет препятствует отправлению правосудия и отказ не причиняет ущерба интересам Организации.

Положения данной конвенции в отношении каждого учреждения должны толковаться в свете тех функций, которые возложены на это учреждение учредительным актом.

Приложение конвенции к каждому учреждению начинается, когда оно передаёт генеральному секретарю ООН окончательный текст соответствующего приложения и извещает о том, что они принимают стандартные статьи с изменениями, указанными в приложении, и обязуется проводить в жизнь остальные разделы и все положения того приложения, которое налагает обязательства на данное учреждение.

Конвенция исходит из того, что ничто в ней не препятствует заключению между государствами-членами конвенции и учреждением дополнительных соглашений, регулирующих положения данной конвенции, расширяющих или ограничивающих предоставляемые ею иммунитеты и привилегии.

Сама же конвенция должна применяться так, чтобы не аннулировать и не умалять каких-либо положений учредительных актов этих учреждений или других прав и обязательств, которые данное учреждение может иметь, приобрести или принять на себя.

Заключительные положения говорят о порядке присоединения к конвенции членом ООН и не членом ООН. Если государство перестало

быть членом учреждения, то оно может направить генеральному секретарю ООН и главному администратору письменное извещение о его намерении лишить данное учреждение прав и преимуществ по данной конвенции. Если учреждение утрачивает связь с ООН, то государство-член данной конвенции может не предоставлять этому учреждению прав и преимуществ по данной конвенции.

Конвенция может быть пересмотрена по требованию одной трети присоединившихся, для чего генеральный секретарь ООН созывает специальную конференцию.

Таким образом, конвенция о привилегиях и иммунитетах специализированных учреждений ООН представляет собой широкий международно-правовой документ, создающий режим для эффективной работы данного учреждения.

Вопрос 3. Правовое положение представительства при международной организации

Наиболее важным вопросом, охватывающим целую группу вопросов отношений между государством и международной организацией является вопрос о правовом положении представительства при международной организации.

Впервые представительство при организации введено статутom Лиги Наций, согласно которому каждый член Лиги Наций мог иметь своего постоянного представителя в месте постоянного пребывания Лиги и за ним признавались дипломатические привилегии.

Положение о постоянных представителях членов ООН при самой Организации можно найти в резолюции IV сессии Генеральной Ассамблеи, в которой установлено, что они являются дипломатами при крупном дипломатическом же органе. Государства-члены ООН направляют их для поддержания контакта с другими членами и для информации. Они могут выполнять представительство и на Ассамблее, и во всех других органах Организации.

Функции, цели и задачи постоянных представительств при международных организациях и дипломатических представительств в государствах в основном одни и те же. Вместе с тем имеется определённая специфика, определяющаяся областью деятельности международной организации.

Основной формой работы представительств являются подготовка и ведение дипломатических переговоров с представителями государств и международной организацией, составление проектов решений и резолюций.

В задачи представителей при ООН вменяется: следить за соблюдением положения Устава во всей деятельности Организации, быть в

курсе всех международных событий, следить за информацией, поступающей в органы ООН, за всеми событиями, могущими повести к нарушению мира и безопасности в том или ином районе мира, подготавливать соответствующие предложения для своего правительства и по получении указаний выступать в органах ООН с теми или иными предложениями и акциями, представлять своё государство.

Естественно, что постоянные представительства государств в различных международных организациях имеют свои особенности, зависящие от структуры каждой организации, её устава.

Вопросы отношений между государствами и международными организациями охватывают разнообразные отношения, они по-разному решались, требовали единообразия, формулирования общих принципов в целях эффективного осуществления международного сотрудничества, взаимопонимания народов, упрочения и развития отношений мира и мирного сосуществования государств с разным социально-экономическим строем.

В результате большой работы 14 марта 1975 г. в Вене была принята Венская конвенция о представительстве государств в их отношениях с международными организациями универсального характера.

Прежде всего следует подчеркнуть, что конвенция исходит из действующих международных соглашений в области дипломатического права, и преамбула прямо ссылается на них, дополняя их в том, что касается положения и функций представительства государств при международных организациях, делегаций в органах и на конференциях международных организаций, делегации наблюдателей. Особо подчёркивается, что нормы международного обычного права продолжают регулировать вопросы, которые не нашли чёткого отражения в положениях настоящей конвенции.

В преамбуле и ст. 1 даётся объяснение терминов, употребляемых в конвенции, определяется сфера применения, которая охватывает отношения государств с любой международной организацией универсального характера, с органами такой организации и на конференциях, созываемых такой организацией. Хотя в некоторых конвенциях в качестве членов организации допускаются не только государства (например, ассоциированные члены, страны и зависимые территории, имеющие независимую почтовую администрацию, территории и группы территорий и т.д.). Что касается термина «постоянный представитель», то он не является единственным для обозначения данного института. Ряд соглашений употребляет термин «резидент», «представитель».

Статья 2 подчёркивает, что данная конвенция относится только к организациям универсального характера.

Статья 5 разрешает учреждение постоянного представительства. Это, как правило, имеет место в районе расположения штаб-квартиры организации.

Часть II посвящена представительству при международных организациях как членом организации, так и миссии наблюдателя. Функции, перечисленные в конвенции, отражают общепринятую практику (ст. 6 и 7).

Сотрудников представительства посылающее государство может назначать по своему усмотрению, с учётом функций Организации и обстоятельств в государстве и потребностей представительства в разумных и нормальных пределах.

В конвенции чётко регламентируются такие вопросы, как порядок уведомления Организации о всех назначениях и изменениях, касающихся персонала представительства, помещений представительства. Старшинство определяется алфавитным порядком названий, применяемым в Организации.

Вопрос о привилегиях и иммунитетах постоянного представительства не нашёл единообразного решения в литературе. В соответствии с п. 4 ст. 7 статута Лиги Наций представители членом Лиги и представители самой Лиги, если они осуществляли свои функции, связанные с делами Лиги, должны были пользоваться дипломатическими привилегиями и иммунитетами.

Конвенция в том, что касается положений архивов и документов представительства, повторяет режим, который предусмотрен в Венской конвенции о дипломатических сношениях 1961 г. для помещений, дипломатических представительств (ст. 21 – 25). Свободе сношений посвящена ст. 27, в которой обеспечивается беспрепятственное сношение представительства путём посылки официальной корреспонденции, почты, с помощью курьеров, в том числе курьеров «ad hoc».

Специально подчёркиваются абсолютная неприкосновенность личности дипломатического персонала, частной резиденции, привилегии и иммунитет от юрисдикции с повторением изъятий, предусмотренных в Венской конвенции о дипломатических сношениях 1961 г. В конвенции также предусмотрена возможность отказа от иммунитета от юрисдикции, который должен быть всегда определённо выражен.

Изъятия из законодательства в области социального обеспечения, освобождение от сборов и налогов, освобождение от личных повинностей, освобождение от таможенных пошлин и досмотра также повторяют положение Венской конвенции о дипломатических сношениях 1961 г. Такое же повторение мы можем проследить и в статьях о привилегиях и иммунитетах других лиц (членах семьи дипломатов, членах административно-технического персонала, частных домашних работников), гражданах государства пребывания и лицах, постоянно прожи-

вающих в нём, в статьях о сроке действия привилегий и иммунитетов, профессиональной или политической деятельности, прекращении функций, об охране помещений, имущества и архивов, причём последнее имеет свою специфику в том, что эта охрана в случае отзыва может быть вверена Организации, если она на это согласна, или третьему государству.

Специальная часть посвящена правовому положению делегации в органах и на конференциях. Хотя данная часть в своих многих положениях перекликается с конвенцией о дипломатических миссиях «ad hoc», она все же ограничена делегациями в органах Организации и на конференциях под эгидой Организации. Эта часть была разработана под большим влиянием Венской конвенции о дипломатических сношениях 1961 г. в том, что касается привилегий и иммунитетов.

Конвенция регулирует весь процесс аккредитации делегации, который должен проходить в соответствии с правилами Организации, включая назначение полномочий, состав, численность персонала, уведомление, исполнение обязанностей главы делегации, старшинство. В соответствии с конвенцией численность персонала не должна выходить за пределы, которые являются разумными и нормальными, с учётом функций Организации, потребностей представительства и обстоятельств и условий, существующих в государстве пребывания. Назначение сотрудников посылающее государство может осуществлять по своему усмотрению.

Специальная статья посвящена статусу главы государства и лиц высокого ранга, где подтверждаются привилегии и иммунитеты, признаваемые международным правом за главами государств, включая членов коллегиального органа, выполняющих функции главы государства. Это же признаётся за главами правительств, министрами иностранных дел и другими лицами высокого ранга, когда они возглавляют делегацию или являются её членами (ст. 50).

В том, что касается помещений, неприкосновенности архивов и документов, освобождения от налогообложения, свободы передвижения и свободы сношений, неприкосновенности личности, то и здесь предоставляется тот же режим, что и дипломатическому представительству.

Следует специально подчеркнуть, что конвенция требует неприкосновенности частных жилых помещений и имущества для главы делегации, других делегатов и членов дипломатического персонала (ст. 59, п. 1).

Предоставляя иммунитет от юрисдикции, прежде всего от уголовной, гражданской и административной юрисдикции, в отношении всех действий, совершённых при выполнении своих официальных функций, конвенция не обязывает дипломатических сотрудников да-

вать показания в качестве свидетелей. Вместе с тем по конвенции эти лица не освобождаются от гражданской и административной юрисдикции государства пребывания в отношении исков о возмещении убытков, причинённых несчастным случаем, вызванным транспортным средством, включая судно и летательный аппарат, которым пользуется данное лицо или которые принадлежат им, если эти убытки не могут быть возмещены страховщиком.

Следует отметить противоречие, когда по конвенции запрещается профессиональная и коммерческая деятельность в целях личной выгоды, а в статье об иммунитетах допускаются иски, относящиеся к любой профессиональной или коммерческой деятельности, осуществляемой в государстве пребывания за пределами своих официальных функций.

Неоправданной, на наш взгляд, является возможность исков о возмещении убытков, причинённых несчастным случаем, вызванным транспортным средством, используемым не для официальных функций данного лица. В этом случае мы наблюдаем отход и от практики, и от положений Венской конвенции о дипломатических сношениях 1961 г. Введение такого положения может создать возможность для злоупотреблений.

Практика договорённости в таких случаях себя оправдала и не нуждается в изменениях, тем более что по конвенции и по законам аккредитуемого государства постоянный представитель и члены дипломатического персонала не освобождаются от юрисдикции своего государства (ст. 60).

Так же как и в Венской конвенции о дипломатических сношениях 1961 г., в этой конвенции предусмотрен отказ от иммунитета, который должен быть ярко выражен, изъятие из законодательства в области социального обеспечения, освобождение от сборов и налогов, освобождение от личных повинностей, освобождение от таможенных пошлин и досмотра, привилегии и иммунитеты других лиц.

Правовой режим граждан государства пребывания и лица, постоянно проживающего в нём, определён только в рамках выполнения им служебных функций, а что касается другого персонала (недипломатического), то иммунитет предоставляется в той мере, в какой это допускает государство пребывания.

Срок действия привилегий и иммунитетов такой же, какой предусмотрен и в Венской конвенции о дипломатических сношениях 1961 г. Функции лица прекращаются по уведомлении о прекращении и по окончании сессии органа или конференции. Государство пребывания охраняет помещение, имущество и архивы после окончания сессии, но, с другой стороны, аккредитуемое государство принимает все надле-

жащие меры, с тем чтобы освободить государство пребывания от этой обязанности.

Часть IV конвенции посвящена статусу наблюдателей в органах и на конференции, которых государство может направить в соответствии с правилами организации, режим у наблюдателей в своих основных положениях приравнен к делегациям государств (см. ст. 43 – 70 конвенции).

В части V конвенции говорится об общих положениях, таких, как гражданство сотрудников представительства, членов делегации или членов делегации наблюдателя, что является аналогичным соответствующим положениям Венской конвенции о дипломатических сношениях.

Конвенция требует сотрудничества между посылающим государством и государством пребывания, когда это необходимо и в такой степени, в какой это совместимо с независимым выполнением функций представительством, делегации или делегации наблюдателя. В соответствии с конвенцией требуется уважение законов и постановлений государства пребывания. При этом в случае серьёзного и очевидного вмешательства лица во внутренние дела государства пребывания, посылающее государство обязано, если оно не отказывается от иммунитета, отозвать его, прекратить функции или принять меры к его отказу в зависимости от обстоятельств. Это не касается действий, которые совершены при выполнении функций и задач.

Вместе с тем этот международный инструмент является дальнейшим развитием дипломатического права и вместе с другими международными соглашениями в этой области составляет широкую основу повышения эффективности многосторонней дипломатии.

Тема 6. ПОНЯТИЕ И ИСТОЧНИКИ КОНСУЛЬСКОГО ПРАВА

Вопрос 1. Понятие консульского права

Консульское право можно охарактеризовать как совокупность международно-правовых принципов и норм, регулирующих деятельность консульских учреждений и членов их персонала и определяющих их статус, функции, права и обязанности. Исторически консульские отношения развивались как отношения, связанные прежде всего с международной торговлей и торговым мореплаванием. Консулы долгое время рассматривались как выборные или назначенные государством советники и помощники, призванные оказывать на территории иностранного государства помощь и содействие отечественным купцам и другим частным лицам и организациям. За ними практически не признавалось какое-либо качество представительства интересов своего государства как такового. С течением времени круг вопросов, входя-

щих в компетенцию консульских учреждений, неуклонно расширялся, функции их приобретали всё более многогранный характер.

Исторические особенности развития консульских отношений и в настоящее время продолжают определять их специфику и отличие от дипломатических.

Деятельность дипломатических представительств связана прежде всего с политическими аспектами международных отношений. Консульские же учреждения как особые органы внешних сношений за рубежом создаются государствами для поддержания и развития экономических, торговых, научно-технических, культурных и туристских связей.

Согласие, данное на установление дипломатических отношений между государствами, означает, если иное не оговорено, и согласие на установление консульских отношений. А вот разрыв дипломатических отношений не влечёт за собой разрыва консульских отношений.

В отличие от дипломатического представительства, которое ведает всем, что касается прав и интересов аккредитуемого государства на всей территории государства пребывания, консульство имеет специальную компетенцию только в пределах отведённого ему консульского округа. Отсюда и ещё одна особенность консульств – поддерживать отношения только с властями своего округа.

Вопрос 2. Источники консульского права

Источниками консульского права являются международные соглашения, международный обычай, внутригосударственное законодательство.

Хронологически в этом ряду первым стоит международный обычай, поскольку в древние времена и в период Средневековья консульские отношения регулировались главным образом на основе обычая. В настоящее время международные обычаи продолжают являться основой правового регулирования консульских связей между государствами при отсутствии их договорно-правового оформления. Венская конвенция о консульских сношениях 1963 г. исходит из того, что нормы международного обычного права продолжают регулировать вопросы, не предусмотренные её положениями.

Международные договоры по консульским вопросам заключаются как на двусторонней, так и на многосторонней основе. В современном консульском праве действуют три многосторонние консульские конвенции. Две из них носят региональный характер: Каракасская конвенция о консульских функциях 1911 г. и Гаванская конвенция о консульских чиновниках 1928 г. Универсальный характер имеет Вен-

ская конвенция о консульских сношениях 1963 г. Конвенция вступила в силу 18 марта 1967 г. СССР ратифицировал её 16 февраля 1989 г. Большую роль в консульском праве играют двусторонние договоры и конвенции по консульским вопросам, заключать которые начали ещё в XII–XIII вв. Сейчас их число во всём мире достигает нескольких тысяч. К 1991 г. СССР заключил с другими государствами около 70 таких договоров. Россия в 1992–1993 гг. заключила консульские конвенции с Республикой Корея, Литвой, Эстонией, Украиной. Ведутся переговоры с другими странами.

К источникам консульского права относятся также положения некоторых международных договоров, которые посвящены исключительно консульским вопросам.

Многосторонним договором общего характера в этой области является Венская конвенция о консульских сношениях 1963 г. Это универсальное соглашение, регулирующее практически все вопросы консульских отношений между государствами: их установление и создание консульских учреждений; консульские, функции; привилегии и иммунитеты консульств и их персонала.

В конвенции систематизированы вопросы международного права, обобщена консульская практика. Она явилась первой вехой на пути официальной кодификации международного консульского права.

Венская конвенция – плод большого коллективного труда – была разработана в рамках ООН и принята на конференции в Вене в 1963 г.

Советский Союз активно участвовал в подготовке этой конвенции, но не подписал её и долгое время в ней не участвовал из-за того, что в ходе конференции в проект был внесён ряд изменений, которые в то время не удовлетворяли Советский Союз. И только в марте 1989 г. СССР присоединился к конвенции без каких-либо оговорок.

Россия как правопреемница Советского Союза в области международных соглашений выполняет обязательства и осуществляет права, вытекающие из этого документа.

Рассмотрим структуру и содержание данной конвенции.

Она состоит из преамбулы и 5 глав, состоящих из 79 статей.

В *преамбуле* даны определения и термины, встречающиеся в конвенции, в целях единообразного их понимания и толкования, а также обозначены цели договора.

Глава I посвящена общим положениям о консульских сношениях и состоит из двух разделов. В разделе 1 этой главы говорится об установлении и осуществлении консульских сношений, а в разделе 2 – о прекращении консульских функций.

В *главе II* два раздела. В целом она посвящена преимуществам, привилегиям и иммунитетам консульских учреждений и их работников. В разделе 1 сосредоточены положения о преимуществах, привилегиях и иммунитетах консульских учреждений. Раздел 2 посвящён штатным консульским должностным лицам и другим работникам консульских учреждений, их привилегиям и иммунитетам.

Глава III устанавливает режим для почётных консульских должностных лиц и консульских учреждений, возглавляемых такими должностными лицами.

В *главе IV* говорится об общих положениях, касающихся консульских агентов, не являющихся главами консульских учреждений; о выполнении консульских функций дипломатическими представительствами; о выполнении консульских функций гражданами государства пребывания и лицами третьих государств, постоянно проживающих в данной стране; рассматриваются проблемы недопущения дискриминации государств.

В *главе V* зафиксированы заключительные положения (подписание и ратификация конвенции, присоединение к ней, вступление в силу).

В конвенции в основу консульской деятельности положена теория функциональной необходимости, что даёт возможность государствам более эффективно осуществлять консульские отношения.

В настоящее время участниками Венской конвенции о консульских сношениях являются 160 стран.

Для характеристики Венской конвенции как источника консульского права существенно её положение о том, что предусмотренные в ней нормы не отражаются на других международных соглашениях по консульским вопросам, действующих между участвующими в них государствами, и не препятствуют им включать соглашения, подтверждающие, дополняющие, распространяющие или расширяющие её положения. Тем самым была не только сохранена обширная сеть двусторонних консульских соглашений, действовавших к моменту вступления в силу Венской конвенции, но и закреплена возможность заключать и впредь такие двусторонние конвенции и иные соглашения по консульским вопросам.

Поскольку консульская деятельность осуществляется и консульскими отделами дипломатических представительств, в качестве источника консульского права определённую роль играет и Венская конвенция о дипломатических сношениях 1961 г.

На консульских работников распространяется действие Конвенции «О предотвращении и наказании преступлений против лиц, пользующихся международной защитой, в том числе дипломатических

агентов», принятой Генеральной Ассамблеей ООН в 1973 г. В ней подчёркивается не только право таких лиц на специальную защиту, но и ответственность посылающего государства за поведение лиц, пользующихся неприкосновенностью.

Для применения норм консульского права имеют значение также международные решения, такие как резолюция Генеральной Ассамблеи ООН по вопросу об эффективных мерах по усилению защиты безопасности и охраны дипломатических и консульских представительств, а также соответствующие решения Международного суда.

Сюда же можно отнести и международные договоры о правовой помощи, об урегулировании случаев двойного гражданства, договоры и соглашения по вопросам торговли и мореплавания и ряд других.

Следует отметить, что термины «консульские учреждения» и «консульские представительства, которые употребляются в теории и на практике, в принципе правомерны и почти равнозначны. Небольшое отличие состоит лишь в том, что консульские учреждения в целом можно подразделить на консульские отделы дипломатических представительств и существующие отдельно консульские учреждения.

С установлением консульских отношений возникает возможность открытия консульств. По соглашению с государством пребывания определяется консульский округ, т.е. район, в пределах которого консульство будет осуществлять свои функции. Округ указывается в консульском патенте. Консул имеет право выполнять свои функции только в пределах своего консульского округа. Консул может обращаться письменно или устно к компетентным властям тех территорий, которые входят в состав данного округа. К центральным властям страны пребывания он может обращаться в случае необходимости, но только через дипломатическое представительство своего государства.

Количество консульских округов определяется по согласованию между государствами.

В каждом консульском округе создаётся консульский корпус. В узком смысле консульский корпус объединяет всех глав консульских учреждений, находящихся в данном месте государства пребывания. В более широком смысле консульский корпус включает в себя всех находящихся в данном пункте консульских должностных лиц и членов их семей, нештатных (почётных) консулов и сотрудников консульских отделов дипломатических представительств.

Консульский корпус возглавляется дуайеном. Им назначается старший по консульскому классу и времени получения экзекатуры глава консульского учреждения. В основном он выполняет протокольные и некоторые координирующие функции (представляет весь консульский корпус; знакомит вновь прибывших глав консульских учре-

ждений с законами, традициями и обычаями страны пребывания, особенностями консульского округа; представляет их руководителям административно-территориальных единиц страны пребывания, входящих в консульский округ; разрешает внутренние вопросы в рамках консульского корпуса; защищает права членов консульского корпуса в случае их ущемления в государстве пребывания и т.д.). В зависимости от количества консульских округов, существующих в стране пребывания, может быть несколько консульских корпусов. Вся деятельность консулов и консульских учреждений регламентируется консульским уставом. Согласно уставу консульское учреждение защищает экономические и правовые интересы представляемой страны, а также юридических лиц и граждан аккредитующего государства, поэтому ему приходится выполнять чётко определённые функции.

Предметом договорённости между странами является класс консульского учреждения. В международной практике сложилось деление глав учреждений на четыре класса: генеральные консулы, консулы, вице-консулы, консульские агенты. Соответственно именуется и возглавляемые ими консульские учреждения.

В настоящее время большая часть российских консульских учреждений являются генеральными консульствами.

Внутренняя структура консульства, установление соответствующих должностей и т.д. определяются законодательством представляемого государства. Но, как правило, в соответствии с конвенцией персонал консульского учреждения состоит из консульских должностных лиц (оперативно-дипломатический состав: генеральный консул, консул, вице-консул, консульский агент, проконсул, секретарь консульского учреждения), консульских служащих (административно-технический состав: заведующий канцелярией, переводчик, шифровальщик, бухгалтер, завхоз, дежурный комендант) и обслуживающего персонала (водитель, садовник, горничная, уборщица и т.д.).

Штат консульских должностных лиц утверждается Департаментом кадров МИД РФ и зависит от различных факторов, прежде всего от интенсивности консульских связей со страной пребывания. Классическое штатное расписание типичного консульского учреждения предусматривает следующие должности: генконсул, консул, вице-консул, секретарь. В реальной жизни возможны отклонения: может быть два консула, два вице-консула и два секретаря.

Консульские должностные лица являются основной категорией его работников. Законы большинства государств предусматривают, что консульские должностные лица должны быть гражданами представляемого государства. Из числа граждан государства пребывания они могут назначаться не иначе как с определённо выраженного согла-

сия этого государства, причём это согласие может быть в любое время аннулировано.

Государство пребывания может в любое время уведомить представляемое государство, что то или иное консульское должностное лицо является *persona non grata*, т.е. неприемлемым лицом. При этом оно не обязано сообщать мотивы своего решения. Представляемое государство должно, соответственно, отозвать такое лицо или прекратить его функции в консульстве.

Согласно сложившимся в современной консульской практике правилам административно-технический и обслуживающий персонал может на 30...50% набираться из граждан страны пребывания.

Все вышеназванные лица согласно Венской конвенции относятся к работникам консульского учреждения. О назначениях, прибытии и окончательном отбытии работников консульского учреждения и о других изменениях, влияющих на их статус, должно уведомляться государство пребывания.

Определение численности персонала консульского учреждения является компетенцией аккредитуемого государства. В статье 20 Венской конвенции о консульских сношениях 1963 г., вызвавшей в своё время несогласие СССР, закреплёно положение о том, что при отсутствии конкретной договорённости о численности консульского персонала государство пребывания может предложить, чтобы численность персонала не переходила за пределы, которое оно считает разумными. Суть здесь заключается в том, что государство пребывания может произвольно в любое время потребовать сокращения численности персонала. На практике такие случаи известны, но они, как правило, влекут за собой ухудшение отношений между обоими государствами.

Назначаются главы консульских учреждений представляемым государством, а допускаются к выполнению своих функций государством пребывания. Документом, удостоверяющим назначение консула и его полномочия, является консульский патент, в котором указывается его имя и фамилия, класс, занимаемая должность, консульский округ и местонахождение консульского учреждения. В некоторых странах этот документ подписывается главой государства (США, Германия, Франция и др.) и скрепляется министром иностранных дел. У нас консульский патент выдаётся от имени Российской Федерации и в нём содержится просьба МИД РФ признать назначаемого гражданина в указанном звании, оказывать ему защиту и покровительство и предоставлять все права и преимущества, связанные с его званием. Одновременно МИД предлагает всем гражданам РФ в консульском округе исполнять распоряжения консула.

Консульский патент подписывается министром иностранных дел РФ (или его заместителем) и скрепляется подписью директора Департамента консульской службы. Обычно консульский патент направляется правительству государства пребывания по дипломатическим каналам.

К выполнению своих функций глава консульского учреждения допускается особым разрешением со стороны государства пребывания, называемым экзекватурой.

Экзекватура – это документ о признании названного в патенте лица в качестве главы консульского учреждения со стороны государства пребывания и предоставлении ему права выполнять консульские функции в конкретном консульском округе. Порядок и форма выдачи консульской экзекватуры определяются внутренним законодательством государства пребывания. Она скрепляется подписью главы государства, главы правительства или министра иностранных дел и печатью. Экзекватура может представлять собой отдельный документ либо выражается в форме разрешительной надписи на консульском патенте.

В соответствии со сложившейся международной практикой консул приступает к выполнению своих обязанностей после выдачи ему экзекватуры. Если выдача экзекватуры задерживается, то государство пребывания может предоставить консулу временное разрешение на выполнение консульских функций. Государство пребывания может и отказать в выдаче экзекватуры, причём в ст. 12 Венской конвенции о консульских сношениях 1963 г. закреплено положение о том, что государство, отказывающее в выдаче экзекватуры, не обязано сообщать мотивировку такого отказа.

О том, что глава консульского учреждения допущен к выполнению своих функций, Министерство иностранных дел страны пребывания (либо секретариат президента или правительства) обязано уведомить компетентные власти консульского округа и обеспечить принятие мер, необходимых для того, чтобы прибывший глава консульского учреждения мог исполнять свои обязанности и пользоваться преимуществами, вытекающими из Венской конвенции о консульских сношениях.

Заведующие консульскими отделами посольств консульских патентов не получают, предварительного согласия у страны пребывания при их назначении не запрашивается, и экзекватуры они также не получают.

Два или несколько государств могут с согласия государства пребывания назначить одно и то же лицо в качестве консульского должностного лица и, следовательно, главы консульства в этом государстве.

Следует отметить, что в случае изменения пределов консульского округа или класса главы консульского учреждения глава консульства должен получить новые патент и экзекватуру. Для других членов пер-

сонала консульства этого не требуется. Власти государства пребывания просто информируются об их назначении на соответствующую должность. Для эффективного осуществления консульской деятельности создаются консульские учреждения.

Вопрос 3. Внутригосударственное законодательство в деятельности консульских учреждений Российской Федерации

К категории национальных правовых источников консульского права относятся консульские уставы и им подобные акты, например, Положение о Консульском учреждении Российской Федерации 1998 г. В эту категорию источников консульского права входит целый ряд положений национального законодательства о гражданстве, о нотариате, об актах гражданского состояния и по другим вопросам.

Почти все государства имеют свои консульские уставы и иные нормативные акты, специально регулирующие вопросы консульской службы.

Впервые Консульский устав в России был принят в 1893 г. Он действовал до 1917 г. В Советском Союзе Консульский устав принимался дважды: в 1926 и в 1976 гг.

В настоящее время действует федеральный закон «Консульский устав», принятый Государственной думой 18 июня 2010 г., одобрен Советом Федерации 23 июня 2010 г. Настоящий Федеральный закон определяет правовые основы осуществления консульской деятельности, права и обязанности консульских должностных лиц по защите прав и интересов РФ, граждан РФ и российских юридических лиц за пределами РФ.

Указом Президента России от 5 ноября 1998 г. утверждено Положение о Консульском учреждении Российской Федерации. Положение о Консульском учреждении Российской Федерации состоит из 4 частей: 1) общие положения, 2) основные задачи и функции Консульского учреждения, 3) структура и организация деятельности Консульского учреждения и 4) заключительные положения.

Общие положения устанавливают, что Консульское учреждение Российской Федерации является государственным органом внешних сношений Российской Федерации, осуществляющим в пределах соответствующего консульского округа на территории государства пребывания консульские функции от имени Российской Федерации.

Консульское учреждение открывается по решению Правительства РФ на основании международного договора РФ с соответствующим иностранным государством.

Консульское учреждение входит в систему Министерства иностранных дел РФ. В государстве пребывания Консульское учреждение подчинено главе дипломатического представительства Российской Федерации.

Консульское учреждение осуществляет свою деятельность в соответствии с Конституцией РФ, федеральными законами, указами и распоряжениями Президента РФ, постановлениями и распоряжениями Правительства РФ, Положением о Министерстве иностранных дел РФ, Положением о Посольстве РФ, настоящим Положением, нормативными актами и указаниями МИДа России, а также Венской конвенцией о консульских сношениях и иными международными договорами РФ, другими применимыми нормами международного права и с учётом законодательства государства пребывания.

Консульские учреждения в зависимости от класса подразделяются на генеральные консульства, консульства, вице-консульства, консульские агентства.

Местонахождение Консульского учреждения, его класс и консульский округ определяются Правительством РФ по согласованию с государством пребывания.

Открытие отделения Консульского учреждения в пределах консульского округа осуществляется по решению Правительства РФ с согласия государства пребывания.

Консульские функции выполняются также дипломатическими представительствами РФ, в составе которых для этих целей могут создаваться консульские отделы.

На здании Консульского учреждения или его территории поднимается Государственный флаг Российской Федерации, устанавливается щит с изображением Государственного герба Российской Федерации и наименованием Консульского учреждения на русском языке и государственном языке (государственных языках) государства пребывания. Государственная символика Российской Федерации используется с учётом протокольной практики государства пребывания.

Консульское учреждение, его сотрудники и члены их семей пользуются в государстве пребывания привилегиями и иммунитетами в соответствии с международным правом и законодательством государства пребывания.

Сотрудники Консульского учреждения и члены их семей обязаны уважать законы и правила, а также традиции и обычаи государства пребывания, воздерживаться от любых действий, которые могут быть истолкованы как вмешательство во внутренние дела государства пребывания.

Настоящее Положение не распространяется на почётных (нештатных) консулов.

К основным задачам и функциям Консульского учреждения, согласно Положению относятся:

- защита в государстве пребывания прав и интересов Российской Федерации, граждан Российской Федерации и российских юридических лиц;

- содействие развитию торговых, экономических, культурных и научных связей между Российской Федерацией и государством пребывания, дружественных отношений между ними;

- выяснение всеми законными путями условий и событий в торговой, экономической, культурной и научной жизни государства пребывания, информирование о них МИДа России, дипломатического представительства Российской Федерации в государстве пребывания и внесение в установленном порядке предложений по развитию отношений Российской Федерации с государством пребывания;

- распространение в консульском округе официальной информации о внешней и внутренней политике РФ, её социально-экономической, культурной и духовной жизни;

- поддержание и развитие контактов с компетентными органами в пределах консульского округа, а также с общественными объединениями, представителями деловых, научных и культурных кругов, средствами массовой информации;

- оказание помощи и содействия гражданам РФ и российским юридическим лицам;

- осуществление паспортно-визового обслуживания в соответствии с законодательством РФ;

- осуществление в пределах своей компетенции нотариальных действий, государственной регистрации актов гражданского состояния, функций по вопросам гражданства, установления опеки и попечительства, легализации документов, функций в отношении наследства с соблюдением законодательства государства пребывания;

- представительство или обеспечение надлежащего представительства граждан РФ в судебных и иных учреждениях государства пребывания с соблюдением законодательства государства пребывания, если в связи с отсутствием или по другим причинам такие граждане не в состоянии своевременно осуществить защиту своих прав и интересов;

- осуществление соответствующих функций в отношении находящихся в пределах консульского округа на территории государства пребывания морских и речных судов под Государственным флагом Российской Федерации, военных кораблей и военно-вспомогательных судов Российской Федерации, воздушных судов, зарегистрированных или учтённых в Российской Федерации, и их экипажей, оказание по-

мощи таким судам и кораблям и их экипажам с соблюдением законодательства государства пребывания;

- осуществление в пределах своей компетенции функций по вопросам правовой помощи по гражданским, семейным и уголовным делам с соблюдением законодательства государства пребывания;

- ведение в установленном порядке учёта находящихся в пределах консульского округа граждан РФ;

- принятие мер по розыску пропавших без вести в пределах консульского округа граждан РФ;

- оказание содействия гражданам РФ, находящимся в пределах консульского округа, в реализации избирательных прав и права на участие в референдуме;

- содействие установлению и развитию связей с соотечественниками, проживающими в пределах консульского округа;

- обеспечение безопасности Консульского учреждения, его сотрудников и членов их семей, принятие необходимых мер по обеспечению безопасности граждан РФ в условиях чрезвычайных ситуаций в пределах консульского округа;

- принятие мер по учёту, обеспечению сохранности, благоустройству российских воинских и гражданских захоронений, установленных на них памятников, памятных знаков и мемориальных сооружений в пределах консульского округа;

- участие в подготовке и обеспечении межгосударственных обменов и визитов официальных делегаций;

- участие в пределах своей компетенции в подготовке проектов международных договоров РФ с государством пребывания;

- формирование банков данных по законодательству государства пребывания и фирмам государства пребывания, заинтересованным в сотрудничестве с российскими партнёрами, оказание на платной основе информационно-консультационных услуг, не запрещённых законодательством государства пребывания;

- выполнение иных функций в соответствии с законодательством РФ, международными договорами РФ, другими применимыми нормами международного права и с соблюдением законодательства государства пребывания.

За консульские действия, совершаемые на территории государства пребывания, Консульским учреждением взимаются в соответствии с законодательством РФ консульские сборы. Фактические расходы, связанные с совершением указанных действий, также подлежат возмещению.

Третья часть Положения посвящена структуре и организации деятельности Консульского учреждения, согласно которой Консульское учреждение в зависимости от класса возглавляется соответственно генеральным консулом, консулом, вице-консулом, консульским агентом.

Глава Консульского учреждения назначается на должность в установленном порядке МИДом России и допускается к исполнению своих обязанностей уполномоченным органом государства пребывания.

Глава Консульского учреждения непосредственно руководит работой Консульского учреждения, несёт персональную ответственность за выполнение возложенных на Консульское учреждение задач и осуществление им функций, определяет в соответствии с нормативными актами МИДа России структуру Консульского учреждения, распределяет должностные обязанности между его сотрудниками.

Если глава Консульского учреждения не может выполнять свои функции или должность главы Консульского учреждения вакантна, функции главы Консульского учреждения временно выполняются исполняющим обязанности главы Консульского учреждения, назначаемым в установленном порядке из числа консульских должностных лиц или членов дипломатического персонала дипломатического представительства РФ в государстве пребывания.

Штатное расписание Консульского учреждения утверждается в установленном порядке МИДом России.

Назначение в штат Консульского учреждения, а также перемещение и замена сотрудников осуществляются в порядке, установленном МИДом России. Консульским должностным лицом может быть только гражданин РФ.

Права и обязанности сотрудников Консульского учреждения определяются законодательством РФ, нормативными актами МИДа России, должностными инструкциями. Сотрудники Консульского учреждения обязаны выполнять приказы и указания главы Консульского учреждения, а в его отсутствие – исполняющего обязанности главы Консульского учреждения.

Режим работы Консульского учреждения устанавливается с учётом местных условий по согласованию с главой дипломатического представительства РФ в государстве пребывания.

В соответствии с законодательством РФ в Консульском учреждении не могут образовываться структуры политических партий, религиозных, общественных объединений, за исключением профессиональных союзов.

И, наконец, Заключительные положения устанавливают, что Консульское учреждение пользуется правами юридического лица, имеет печать с изображением Государственного герба Российской Федера-

ции и со своим наименованием, соответствующие печати, штампы, бланки, счёта в банках.

Являющиеся собственностью РФ земельные участки, здания, сооружения и другое имущество Консульского учреждения закрепляются за ним в порядке, установленном законодательством РФ.

Консульское учреждение в отношении закреплённого за ним имущества осуществляет в установленном порядке права владения, пользования и распоряжения им с учётом законодательства государства пребывания.

Консульское учреждение, функционирующее в зданиях, представляющих культурно-историческую ценность, обязано создавать условия для их надлежащей сохранности, своевременно информировать МИД России о необходимости проведения ремонтных и реставрационных работ.

Финансовые и иные вопросы, связанные с обеспечением деятельности Консульского учреждения, решаются в соответствии с законодательством РФ и нормативными актами МИДа России, других соответствующих федеральных органов исполнительной власти.

Тема 7. КОНСУЛЬСКИЕ ФУНКЦИИ

Вопрос 1. Основные задачи и функции консульских учреждений

Когда в XV–XVI вв. государства взяли под контроль консульскую деятельность, то её главной задачей была защита прав и интересов государства, назначившего консула.

В наше время одна из функций дипломатического представительства, предусмотренных Венской конвенцией о дипломатических сношениях 1961 г., состоит в защите в государстве пребывания интересов аккредитуемого государства и его граждан в пределах, допускаемых международным правом. Формула Венской конвенции о консульских сношениях 1963 г., характеризующая функции консульств, в основном аналогична. Аналогичны и общие формулы, относящиеся к функции содействия развитию экономических, торговых, культурных и научных связей между государствами, а также функции, касающиеся информирования консульством своего государства. Всё это не означает, что тем самым нивелируется различие между посольствами и консульствами. Консульства, в отличие от посольств, не обладают функцией общеполитического представительства, их полномочия не охватывают всю сферу отношений между государствами. Консульства не ведут переговоры с правительством государства пребывания, не подписывают соглашения и, как правило, не осуществляют контакты с центральными властями. Прерогативы консульств действуют лишь в пределах консульского округа. Есть и другие различия в статусе, задачах и

функциях дипломатических представительств и консульских учреждений. Существенная разница между ними не устраняется тем, что на консульских должностных лиц может быть возложено, с согласия государства пребывания, совершение дипломатических актов. По Венской конвенции о консульских сношениях 1963 г. это может иметь место в государстве, где представляемая консулом страна не имеет дипломатического представительства и где она не представлена третьим государством. При этом консульский статус такого лица не изменяется.

По уведомлении государства пребывания консульское должностное лицо может действовать в качестве представителя своего государства при межправительственной организации. При этом оно вправе пользоваться полагающимися привилегиями и иммунитетами. Однако в том, что касается выполнения любой консульской функции, такое лицо не имеет права на больший иммунитет от юрисдикции, чем тот, который полагается ему по Венской конвенции о консульских сношениях 1963 г.

При всех различиях прерогатив дипломатических представительств и консульских учреждений следует иметь в виду, что в целом их функции должны быть направлены к одной общей цели – развитию дружественных отношений и партнёрства, а также содействию торговым, экономическим, культурным и научным связям между государствами.

Характеризуя консульские функции более конкретно, необходимо иметь в виду, что защита прав и интересов граждан государства, назначившего консула, оказание им содействия составляют не только существо консульской деятельности, но и вместе с тем конкретную специфическую функцию консульств. По законодательству России её консульские учреждения и их должностные лица обязаны содействовать тому, чтобы российским гражданам была обеспечена возможность в полном объёме пользоваться всеми правами, установленными законодательством страны пребывания, международными договорами и обычаями. Они призваны защищать их права и охраняемые законами интересы, а при необходимости принимать меры к восстановлению нарушенных прав.

Вопрос 2. Защита прав и законных интересов граждан своего государства в стране пребывания

Функции консула в интересах гражданина представляемого государства выражаются в предоставлении ему конкретных видов консульского обслуживания. Консул регистрирует контактирующих с ним граждан своего государства, находящихся в его консульском округе, и ведёт их учёт. Он вправе выдавать и продлевать паспорта и другие

документы лицам, имеющим на них право, выдавать и продлевать визы для въезда в представляемое государство или транзита через него.

В случае утраты загранпаспорта в консульском учреждении выдаётся свидетельство на въезд (возвращение) в Российскую Федерацию. Срок выдачи свидетельства законом не установлен и зависит от обстоятельств дела и представленных документов. В полный комплект необходимых документов входят: справка из полиции об обращении по поводу утраты паспорта, заявление установленного образца, две фотографии, документы, позволяющие идентифицировать личность (водительское удостоверение, служебное удостоверение с фотографией и др.), или письменное заявление не менее двух граждан РФ, подтверждающее личность пострадавшего. При наличии этих документов свидетельство может быть выдано без дополнительной проверки немедленно. В случае отсутствия у заявителя документов, подтверждающих его личность, консульское учреждение направляет соответствующий запрос в Россию в паспортно-визовую службу органа внутренних дел. Дело это не быстрое, так что загранпаспорт лучше не терять.

С соблюдением порядка, принятого в государстве пребывания, консул вправе представлять или обеспечивать представительство в его судебных или иных органах граждан своего государства, если сами эти граждане не могут осуществлять защиту своих прав и интересов.

В случае, если какой-либо гражданин государства, назначившего консула, арестован, заключён в тюрьму, взят под стражу либо задержан в ином порядке, например во исполнение судебного решения, компетентные органы страны пребывания должны безотлагательно уведомить об этом консульство, находящееся в округе, где это произошло (ст. 36, п. 1 «б» Венской концепции о консульских сношениях 1963 г. содержит оговорку, которая присутствует не во всех двусторонних конвенциях: «если гражданин потребует такого уведомления»). Консульские должностные лица вправе посещать такого гражданина в тюрьме для беседы с ним, а также переписываться с ним и принимать меры по обеспечению его адвокатом. Однако они обязаны воздерживаться выступать от его имени, если он возражает. По Венской конвенции эти прерогативы консулов должны осуществляться в соответствии с законами и правилами государства пребывания.

Согласно Консульскому уставу консул должен принимать все меры по выяснению обстоятельств ареста или задержания гражданина РФ. Консул обязан требовать разрешения на встречу с ним, а также следить, чтобы в отношении задержанных или арестованных граждан РФ строго соблюдались все процессуальные нормы, обеспечивающие их право на защиту и объективный ход расследования. В случае необходимости содействовать, чтобы этим гражданам был предоставлен переводчик.

Нередко порядок действий консула в подробных случаях отражен в двусторонних консульских конвенциях. Так, в консульской конвенции между Правительством РФ и Правительством США в ст. 12 говорится: «Консульское должностное лицо представляемого государства имеет право незамедлительно посетить и снестись с гражданином представляемого государства, находящимся под арестом, или задержанным в иной форме, или отбывающим срок тюремного заключения. Права, указанные в настоящем пункте, должны осуществляться в соответствии с законами и правилами государства пребывания при условии, однако, что упомянутые законы и правила не должны аннулировать этих прав».

На консула возлагается охрана интересов несовершеннолетних и других лиц, не обладающих полной дееспособностью, особенно когда требуется установление над ними опеки или попечительства. Со своей стороны, компетентные власти консульского округа должны безотлагательно уведомлять консула о ситуациях такого рода.

Консулу полагается заниматься наследственными делами граждан назначившей его страны. Компетентные власти государства пребывания должны без промедления уведомить его о смерти гражданина этой страны и о наличии имущества умершего в пределах консульского округа, в отношении которого может существовать интерес со стороны представляемого консулом государства или его граждан. В необходимых случаях консул принимает меры по охране имущества, оставшегося после смерти гражданина.

Венской конвенцией о консульских сношениях 1963 г. и договорами о правовой помощи по гражданским, семейным и уголовным делам на консулов возложен ряд существенных функций в этой области, в частности по исполнению судебных поручений, передаче судебных документов и т.д.

Вопрос 3. Регистрация актов гражданского состояния в отношении своих граждан

Консул регистрирует акты гражданского состояния (рождение, заключение брака, смерть и др.) граждан своей страны.

В консульских учреждениях регистрируется рождение детей, являющихся в соответствии с Законом «О гражданстве Российской Федерации» российскими гражданами и родившихся за пределами РФ, при условии, что рождение не зарегистрировано в компетентных органах иностранного государства.

Родители заявляют о рождении ребёнка в консульское учреждение по месту рождения ребёнка либо по месту жительства родителей в

течение месяца со дня рождения ребёнка. Пропуск этого срока не может служить основанием для отказа в регистрации рождения.

При регистрации рождения для составления записи акта о рождении консулу представляются следующие документы:

- документ о рождении, выданный медицинской организацией, в которой происходили роды;
- документы, удостоверяющие личности родителей или одного из них;
- документ, являющийся основанием для внесения сведений об отце в запись акта о рождении ребёнка (свидетельство о заключении брака между родителями или заявление матери, не **состоящей** в браке, если отцовство в отношении ребёнка не установлено).

После составления записи консул выдаёт свидетельство о рождении, в котором указываются:

- фамилия, имя, отчество, дата и место рождения ребёнка;
- фамилия, имя, отчество, гражданство родителей;
- дата и номер записи акта о рождении;
- место регистрации (Консульство Российской Федерации в);
- дата выдачи свидетельства.

По желанию родителей в свидетельство может быть внесена запись о национальности родителей.

По многим консульским конвенциям за консулом признаётся право регистрировать браки, когда вступающие в брак являются гражданами представляемого им государства и если это не противоречит законам и правилам государства пребывания.

Регистрация заключения брака производится по истечении месячного срока со дня подачи заявления. При наличии уважительных причин консул имеет право сократить этот срок, и брак может быть заключён в день подачи совместного заявления.

Регистрация брака производится в помещении консульского учреждения в присутствии лиц, вступающих в брак.

Свидетельство о заключении брака содержит следующие сведения:

- фамилия (до и после заключения брака), имя, отчество, дата и место рождения, гражданство и национальность (если это указано в записи акта о заключении брака) каждого из лиц, заключивших брак;
- дата заключения брака;
- дата составления и номер записи акта о заключении брака;
- место регистрации заключения брака (Консульство Российской Федерации в.....);
- дата выдачи свидетельства о заключении брака.

При регистрации брака супругам по их желанию присваивается фамилия одного из них в качестве общей фамилии либо каждому сохраняется его добрачная фамилия. Общая фамилия супругов может быть образована присоединением фамилии жены к фамилии мужа.

Регистрация смерти граждан РФ, умерших за границей, производится в консульстве по месту наступления смерти или по месту жительства умершего.

Основанием для регистрации являются:

- установленной формы документ о смерти, выданный медицинской организацией или частнопрактикующим врачом;
- решение судебного органа РФ об установлении факта смерти или об объявлении лица умершим, вступившее в законную силу.

Заявление о смерти должно быть сделано не позднее чем через три дня со дня наступления смерти или со дня обнаружения тела умершего. Пропуск установленного срока не может служить основанием для отказа в регистрации смерти.

В случае, если регистрация смерти производится на основании решения судебного органа РФ об объявлении лица умершим, днём его смерти в записи акта о смерти указывается день вступления решения суда в законную силу или установленный решением суда день смерти. Свидетельство о смерти содержит следующие сведения:

- фамилию, имя, отчество, дату и место рождения, гражданство, дату и место смерти умершего;
- дату составления и номер записи акта о смерти;
- место регистрации смерти (Консульство Российской Федерации в);
- дату выдачи свидетельства о смерти.

Свидетельство о смерти выдаётся родственникам либо высылаётся с ближайшей дипломатической почтой в Департамент консульской службы Министерства иностранных дел для передачи в соответствующие органы РФ.

Паспорт умершего направляется с дипломатической почтой через Департамент консульской службы в органы внутренних дел по месту выдачи паспорта.

Национальное законодательство и международные соглашения могут наделять консульские учреждения определёнными прерогативами в вопросах гражданства, например, правом принимать от лиц, проживающих за пределами страны, назначившей консула, заявления и ходатайства по этим вопросам. Весьма широкими полномочиями в вопросах гражданства наделены по Федеральному закону «О гражданстве Российской Федерации» консульства России, включая определе-

ние принадлежности лиц, проживающих за пределами РФ, к её гражданству. Согласно этому закону консульства отнесены к числу государственных органов, ведающих делами о гражданстве. Оформление приобретения или прекращения гражданства РФ начинается с подачи заявления по месту жительства заявителя в соответствующее консульство РФ. Кроме заявления представляются:

- копия свидетельства о рождении и браке;
- документ о наличии установленного законом срока проживания на территории РФ.

Рассмотрение заявлений по вопросам гражданства осуществляется консульским учреждением в срок до шести месяцев со дня подачи заявления и всех необходимых документов, оформленных надлежащим образом.

Когда речь идёт одновременно о детях, необходимо согласие детей в возрасте от 14 до 18 лет на изменение гражданства, а также копии свидетельств о рождении.

При выходе из гражданства РФ заявитель представляет личную декларацию об отсутствии неисполненных имущественных обязательств перед физическими и юридическими лицами РФ.

Заявления по вопросам гражданства РФ, представленные для их обоснования документы и иные материалы, а также заключения на данные заявления, документы и материалы консульское учреждение направляет Президенту РФ для принятия по ним решения.

Министерство иностранных дел осуществляет контроль за исполнением решений по вопросам гражданства и информирует об этом Президента РФ в сроки, установленные Положением о порядке рассмотрения вопросов о гражданстве.

Вопрос 4. Выдача виз своего государства гражданам страны пребывания

При следовании иностранцев в Россию консульские заграничные учреждения РФ оформляют и выдают им визы:

- на основании приглашений, оформленных в ДКС МИД РФ или представительствами МИД РФ в субъектах Федерации;
- на основании указаний, направленных ДКС МИД РФ или представительствами МИД РФ в субъектах Федерации;
- на основании приглашений, оформленных в паспортно-визовой службе МВД;
- при предъявлении туристического ваучера и подтверждения российской туристической фирмы.

В зависимости от того, в каком качестве тот или иной иностранец направляется в Российскую Федерацию, и от цели его поездки, визы, оформляемые консульскими загранучреждениями РФ, делятся на дипломатические, служебные и обыкновенные.

Дипломатические визы проставляются штампами в паспорта дипломатов – членов персонала иностранных дипломатических и консульских представительств в РФ и членов их семей, направляющихся в Российскую Федерацию или следующих транзитом через её территорию с миссиями дипломатического характера, и иностранных дипломатических курьеров.

Главам государств и правительств, высокопоставленным должностным лицам иностранных государств, членам правительства, парламента, видным общественным и политическим деятелям иностранных государств и членам их семей также проставляются дипломатические визы, однако с учётом принципа взаимности.

Служебные визы оформляются на специальных вкладных визовых бланках серии «К» иностранным гражданам, состоящим на службе в иностранных дипломатических и консульских представительствах в РФ, и членам их семей, а также иностранным гражданам, следующим в Российскую Федерацию по служебным и общественным делам и имеющим служебный паспорт. Лицам, за которыми не признаётся служебное качество, на вкладных визовых бланках серии «К» оформляются обыкновенные визы.

Обыкновенные визы оформляются всем другим категориям иностранцев (кроме туристов), не обладающих дипломатическими или служебными качествами и направляющихся в Российскую Федерацию с деловыми целями, на переговоры, на работу по найму, по частным приглашениям российских граждан и пр.

Туристические визы выдаются российскими консульскими учреждениями иностранным гражданам и лицам без гражданства, направляющимся в Россию в качестве туристов, при предъявлении подтверждения российской туристической фирмой, имеющей лицензию на право международной туристической деятельности и получившей турреференс в ДКС МИД РФ.

Российские консульские учреждения за границей оформляют служебные и обыкновенные визы пока на вкладных визовых бланках серии «К», туристические – на бланках серии «Т». Исключение составляют российские консульские загранучреждения в Германии, оформляющие визы на вклеиваемых в паспорт иностранного гражданина новых бланках (талонах), созданных по типу тех, которые применяются европейскими государствами – участниками Шенгенского соглашения.

Транзитные визы (могут быть дипломатическими, служебными и обыкновенными) выдаются иностранным гражданам, следующим транзитом через территорию России, в тех случаях, когда они не имеют право на безвизовый транзит. Срок действия такой визы не может превышать трёх дней со дня выдачи, при этом установлен максимально разрешённый период пребывания на территории РФ: до трёх дней – при следовании авиатранспортом, и до 10 дней – при следовании морским, речным или железнодорожным транспортом. Такие визы оформляются на основании предъявляемых оплаченных и подтверждённых проездных документов (билетов) и при наличии визы страны назначения или сопредельного государства.

Многократные визы дают право на многократный въезд в Российскую Федерацию. Такие визы выдаются сроком до одного года только по указанию ДКС МИД РФ и представительства на МИД России в субъектах Федерации. Многократные визы дают право их владельцам пребывать на российской территории не более 90 дней при каждом въезде в Россию.

Групповые визы выдаются при въезде на территорию России групп иностранцев (студентов, школьников, пенсионеров, военнослужащих и др.) в целях упрощения визовых формальностей. Такие визы оформляются только по разрешению МИД РФ и представительств МИД РФ в субъектах Федерации, если иное не предусмотрено специальными соглашениями.

При оформлении виз иностранным гражданам консульские заграничные учреждения РФ руководствуются следующими правилами. Прежде всего проверяется наличие приглашения или турваучера, подлинность предъявленного иностранным гражданином паспорта, срок действия которого не должен истекать ранее окончания срока действия запрашиваемой визы.

Консульское должностное лицо проверяет правильность заполнения анкеты, сравнивая содержание ответов с паспортными данными, а также соответствие представляемых фотографий действующим требованиям. У заявителя выясняются другие вопросы, которые могут оказаться необходимыми для изучения ходатайства о выдаче визы. При изучении ходатайства необходимо убедиться, что заявитель не проходит по «Списку лиц, въезд которым в Российскую Федерацию закрыт». Кроме того, граждане стран Шенгенской группы, Израиля, Финляндии, Эстонии и Чехии должны при оформлении визы обязательно предъявить страховой полис.

Вопрос 5. Нотариальные функции в отношении граждан своего государства

В соответствии со ст. 38 Основ законодательства РФ «О нотариате» консул совершает нижеследующие нотариальные действия:

- удостоверяет сделки (договоры, завещания, доверенности), кроме договоров об отчуждении недвижимого имущества, находящегося на территории РФ;
- принимает меры к охране наследственного имущества;
- выдаёт свидетельства о праве на наследство;
- выдаёт свидетельства о праве собственности на долю в общем имуществе супругов;
- свидетельствует верность копий документов и выписок из них;
- свидетельствует подлинность подписи на документах;
- свидетельствует верность перевода документов с одного языка на другой;
- удостоверяет факт нахождения гражданина в живых;
- удостоверяет факт нахождения гражданина в определённом месте;
- удостоверяет тождественность гражданина с лицом, изображённым на фотографии;
- удостоверяет время предъявления документов;
- принимает в депозит денежные суммы и ценные бумаги;
- совершает исполнительные надписи;
- принимает на хранение документы;
- обеспечивает доказательства;
- совершает морские протесты.

Консульские должностные лица совершают нотариальные действия по просьбе граждан и юридических лиц России.

Иностранные лица, лица без гражданства, иностранные юридические лица также имеют право обращаться в консульские учреждения России за совершением нотариальных действий на документах, предназначенных для применения в России. Это имеет немаловажное значение для граждан стран СНГ, находящихся на территории иностранных государств, в которых отсутствуют дипломатические и консульские учреждения этих государств. В соответствии с двусторонними договорами и многосторонней Конвенцией о правовой помощи и правовых отношениях 1993 г. нотариальные документы принимаются договаривающимися сторонами на взаимной основе, без какого-либо дополнительного удостоверения.

Нотариальное производство ведётся на том же языке, что и дело-производство консульского учреждения.

Нотариальные действия совершаются в день предъявления всех необходимых документов, уплаты консульских взносов и возмещения фактических расходов, связанных с совершением нотариальных действий.

При совершении нотариальных действий консульское должностное лицо устанавливает личность обратившихся граждан России по их заграничным паспортам или документам, их заменяющим. Личность иностранных граждан и лиц без гражданства устанавливается по иностранным паспортам или документам, их заменяющим.

При удостоверении сделок по просьбе физических и юридических лиц выясняются дееспособность граждан и правоспособность юридических лиц, участвующих в сделках.

Сделки (договоры, завещания, доверенности), нотариальные свидетельства, исполнительные надписи, акты о морском протесте консульское должностное лицо оформляет в двух экземплярах, один из которых остаётся в делах консульского учреждения.

Консул не принимает для совершения нотариальных действий документы, имеющие подчистки, приписки, зачёркнутые слова и иные исправления, не оговорённые и не заверенные подписью должностного лица и печатью учреждения, выдавшего документы, а также документы, исполненные карандашом. Российские консульские должностные лица не должны принимать документы, исходящие от иностранных властей, для совершения нотариальных и других действий (удостоверение правильности перевода на русский язык, копии документов, вписание детей в паспорта родителей и т.п.), которые предварительно не легализованы в установленном порядке или не заверены штампом «апостиль», если иное не предусмотрено двусторонним договором РФ.

Все нотариальные действия, совершаемые консульскими должностными лицами, регистрируются в реестрах регистрации нотариальных действий, которые должны храниться в консульском учреждении в течение трёх лет.

Консул вправе отказать в совершении нотариального действия, если оно противоречит законодательству РФ. По просьбе заявителя он должен изложить в письменной форме причины отказа и разъяснить порядок его обжалования.

Граждане и юридические лица РФ, находящиеся за рубежом, могут обращаться за совершением нотариальных сделок к местным нотариусам.

Документы, нотариально удостоверенные иностранными нотариусами, признаются действительными на территории РФ при условии их легализации российскими консульскими учреждениями или заверения их местными властями штампом «апостиль», если иностранное государство является участником Гагской конвенции 1961 г., отменяющей требования легализации иностранных официальных документов.

Документы, нотариально удостоверенные нотариусами иностранных государств, с которыми Российская Федерация имеет двусторонние или многосторонние договоры (конвенции) о правовой помощи и правовых отношениях, принимаются для рассмотрения на территории РФ без их легализации.

Венская конвенция о консульских сношениях 1963 г. предусматривает, что функции консульских работников прекращаются по уведомлении со стороны государства пребывания, если оно перестало считать конкретное лицо работником консульского персонала, по аннулировании экзекватуры. Следует отметить, что аннулирование экзекватуры происходит довольно редко. Как правило, это бывает в результате нарушения консулом законов государства пребывания. При этом, согласно ст. 23 Венской конвенции, консул может быть объявлен *persona non grata*, и перед аккредитующим государством ставится вопрос о его отзыве. Государство пребывания в этом случае не обязано мотивировать причины аннулирования экзекватуры.

Консул может быть отозван представляемым государством. Этот случай наиболее распространён и в основном имеет место при нормальной смене консулов в каком-либо пункте государства пребывания. При этом государство пребывания извещается заблаговременно о факте отозвания консула, а для его преемника вновь запрашивается экзекватура.

Миссия консула может быть закончена по истечении срока консульского патента, закрытии консульского учреждения в данном пункте, прекращении консульских отношений в целом, выходе территории, где находится консульский округ, из-под суверенитета государства пребывания.

В случае разрыва консульских отношений, в том числе во время вооружённого конфликта, государство пребывания обязано предоставлять работникам консульства и частным домашним работникам, не являющимся гражданами государства пребывания, и членам их семей время и условия для подготовки к отъезду. В частности, в случае необходимости оно должно предоставить транспортные средства, которые потребуются для их семей и для их имущества, кроме приобретённого в государстве пребывания и запрещённого к вывозу на момент отбытия.

При разрыве отношений государство пребывания должно уважать и охранять консульские помещения, архивы и имущество консульства. Их охрану представляемое государство можетверить третьему государству, приемлемому для государства пребывания. Такому же государству представляемое государство можетверить защиту своих интересов и интересов своих граждан.

Все эти вопросы регулируются нормами, отражёнными в источниках консульского права.

Тема 8. КОНСУЛЬСКИЕ ПРИВИЛЕГИИ И ИММУНИТЕТЫ. ПОЧЁТНЫЕ КОНСУЛЫ

Вопрос 1. Понятие консульской привилегии и иммунитета

Государство пребывания предоставляет консульскому учреждению все возможности для его успешной работы. Для этого консульское учреждение наделяется соответствующими привилегиями и иммунитетами.

Привилегии – это льготы и преимущества, которые предоставляются не столько в силу обязанности, вытекающей из международного права, сколько в порядке так называемой международной вежливости и взаимности.

Иммуниеты – это освобождение от гражданской, административной и уголовной юрисдикции государства пребывания.

Консульские привилегии и иммунитеты предоставляются, как это зафиксировано в преамбуле Венской конвенции о консульских сношениях 1963 г., «не для выгод отдельных лиц, а для обеспечения эффективного осуществления консульскими учреждениями функций от имени их государств».

Между консульскими и дипломатическими привилегиями и иммунитетами существуют определённые различия. Это объясняется тем, что дипломатические представительства действуют и на *функциональной*, и на *представительской* основе, определяющим же в отношении консульских привилегий и иммунитетов является *функциональный* подход. Это накладывает отпечаток на особенности консульских привилегий и иммунитетов и на их отличие от дипломатических.

В Венской конвенции 1963 г. консульские иммунитеты и привилегии подразделяются на две категории.

К первой категории относятся: неприкосновенность помещений консульского учреждения, имущества и средств передвижения, корреспонденции и архивов; фискальный иммунитет; право на беспрепятственные сношения представительства со своим центром, дипломатическим представительством аккредитуемого государства и другими консульскими учреждениями своего государства; таможенные привилегии; протокольные привилегии.

Ко второй категории относятся: неприкосновенность личности, жилища; фискальный иммунитет; таможенные привилегии для сотрудников; освобождение от личных повинностей.

Важным моментом консульской практики является положение ст. 30 Венской конвенции. В ней зафиксирован принцип, по которому государство пребывания должно либо оказать содействие представляемому государству в приобретении на своей территории, согласно

своим законам и правилам, помещений, необходимых для его консульского учреждения, либо оказать помощь последнему в получении помещения иным путём. Оно должно также оказывать помощь консульскому учреждению в получении подходящих помещений для проживания его работников.

Из числа иммунитетов и привилегий консульских учреждений наибольшее значение имеет неприкосновенность консульских помещений (ст. 31). Она обеспечивается путём:

- внешней охраны зданий, помещений и земельного участка консульства;
- ограничения доступа властей страны пребывания в консульские помещения¹.

Консульские помещения – это здания или части зданий, используемые исключительно для целей консульского учреждения, и обслуживающие данное здание или части зданий земельный участок, кому бы ни принадлежало право собственности на них (Венская конвенция, ст. 1, п. «к»).

В понятие «земельный участок» включаются принадлежащие консульству двор, сад и автостоянка. Земельный участок, занимаемый консульством, рассматривается как часть территории государства пребывания, на которой действуют законы и постановления этого государства, но с учётом иммунитетов и привилегий консульского учреждения. Поэтому местные власти вправе, например, проводить подземные работы под зданиями иностранных консульств, при условии, что проведение работ не мешает работе консульского учреждения. При этом будет правильно, если глава консульства уведомляется о предстоящих работах под зданием заранее. В то же время представители местных властей не вправе вести земляные работы на территории, принадлежащей консульскому учреждению. И наоборот, консульство может проводить земляные работы на своей территории, но с учётом законов и постановлений государства пребывания не вправе осуществлять подземные работы.

В Венской конвенции о консульских сношениях содержится положение о предполагаемом согласии глав консульского учреждения на доступ в помещения представителей властей государства пребывания «в случае пожара или другого стихийного бедствия, требующего неотлагательных мер защиты» (п. 2 ст. 31). Это отличает консульские

¹ Под властями страны пребывания подразумеваются лица, которым государственным законодательством предоставляются полномочия совершать принудительные действия: это – следователи, сотрудники полиции, судебные исполнители, пожарная охрана и т. д.

учреждения от дипломатических представительств, на доступ в которые требуется явно выраженное согласие его главы.

Консульские помещения пользуются иммунитетом от любых видов реквизиции.

Должностные лица государства пребывания не должны совершать действия, наносящие ущерб представительству, нарушающие его спокойствие или оскорбляющие достоинство его работников.

На государстве пребывания лежит специальная обязанность принимать все надлежащие меры:

а) для защиты помещений консульского учреждения от всякого вторжения или нанесения ущерба;

б) для предотвращения всякого нарушения спокойствия представительства или оскорбления его достоинства со стороны частных лиц.

Следует обратить внимание на то, что неприкосновенность помещений консульского представительства продолжает сохраняться даже в случае разрыва дипломатических и консульских отношений. В принципе неприкосновенность может сохраняться неограниченное время, однако государство пребывания вправе поставить вопрос о возвращении здания и земельного участка, естественно, при условии соответствующей компенсации. В случае осложнений этот вопрос может рассматриваться в судебном порядке. При положительном для государства пребывания исходе в судебных решениях должно быть записано: «Здания и земельный участок, ранее занимавшиеся консульским учреждением, передаются государству пребывания, так как более не используются для консульских целей и утратили свой иммунитет от местной юрисдикции. Неиспользование здания и земельного участка носит постоянный характер».

Неприкосновенностью пользуются также архивы и документация консульского учреждения в любое время и независимо от их местонахождения (ст. 33). При этом Венская конвенция о консульских сношениях допускает возможность выдвижения со стороны властей государства пребывания требования о вскрытии консульской вализы при наличии подозрения, что в ней содержится что-либо другое, кроме разрешённых к провозу предметов или служебной переписки консульства (п. 3 ст. 35).

Неприкосновенность архивам и документам предоставляется в любое время. Это значит, что они неприкосновенны даже после разрыва дипломатических и консульских отношений. Попытаемся разобраться в существе используемых терминов.

Понятие «*архивы*» определено в пп. «л» п. 1 ст. 1 Венской конвенции 1963 г., где сказано, что «консульские архивы включают все бумаги, документы, корреспонденцию, книги, фильмы, ленты звукоза-

писи и реестры консульского учреждения вместе с шифрами и кодами, картотеками и любыми» предметами обстановки, предназначенными для обеспечения их сохранности или хранения».

Понятие «*документы*» использовано в конвенции для обозначения текущих документов, которые не относятся к архивам в прямом смысле слова.

Местные власти не вправе использовать эти архивы и документы в судебном или административном разбирательстве либо иных официальных целях.

Иммунитетом от реквизиции пользуются как сами консульские помещения, так и предметы их обстановки, средства передвижения, всё имущество (п. 4 ст. 31).

Средства передвижения являются важным фактором, позволяющим обеспечить нормальное функционирование консульского учреждения.

Под *консульскими средствами передвижения* понимаются любые транспортные средства (автомобильные, воздушные, водные), которые принадлежат, арендуются или предоставляются для регулярного пользования консульским учреждениям, консульским должностным лицам и членам их семей.

Отличительным признаком консульских средств передвижения является специальный номерной знак, выдаваемый соответствующими органами государства пребывания.

Дипломатические машины нельзя обыскивать (и даже досматривать), нельзя реквизировать и арестовывать. По отношению к ним не могут быть осуществлены никакие исполнительные действия. Консульские машины нельзя только реквизировать. Поэтому, чтобы чётко дифференцировать дипломатические и консульские автомашины, имеющие одну и ту же серию, необходимо в первую очередь убедиться в том, кому данная машина принадлежит – посольству или консульству. Это можно выяснить в результате проверки документов находящихся в автомашине людей, а также её технического паспорта.

Что касается таможенного досмотра, то согласно Венской конвенции 1963 г. только личный багаж консульских должностных лиц и членов их семей освобождается от досмотра (Венская конвенция, ст. 50, п. 3). Следовательно, консульские автомашины подлежат досмотру на таможене. Однако некоторые двусторонние консульские конвенции, например России с КНР, Индией и Турцией, наделяют консульские автомашины иммунитетом от обыска и освобождают их от досмотра на таможене.

Если консульские машины провозят через границу груз для консульства, то его можно досматривать. В соответствии с российским

таможенным законодательством и Конвенциями 1961 и 1963 г. дипломатические и консульские грузы подлежат досмотру на таможене. В данной ситуации следует разделять два главных момента: досмотр консульской автомашины и досмотр консульского груза. Консульский груз подлежит досмотру независимо от способа его доставки на таможеню.

Можно ли выписывать штраф консульским должностным лицам за нарушение правил дорожного движения? Нет. Выписывать штрафы консулам за нарушение правил дорожного движения нельзя, поскольку консульские должностные лица в соответствии со статьей 31 Конвенции 1963 года освобождаются от административной юрисдикции государства пребывания.

Можно ли останавливать машину консула? Да. Юридически это допустимо с целью предупреждения совершения правонарушения. Например, если консульское должностное лицо управляет машиной в нетрезвом состоянии, то машина может быть остановлена и заблокирована (физически задержана до того момента, когда его состояние позволит безопасно управлять транспортным средством). К самому консульскому должностному лицу в подобных случаях какие-либо принудительные меры применять нельзя. Не следует для блокирования машины изымать даже на короткое время ключи зажигания. Они являются частью автомашины, т.е. частью имущества консула, на которое распространяется иммунитет от реквизиции.

Можно ли останавливать машину консула с целью проверки документов? Да. Ведь до тех пор, пока консульским должностным лицом не будет предъявлена дипломатическая или консульская карточка, представитель ДОБДД МВД РФ (Департамент обеспечения безопасности дорожного движения МВД РФ) вправе рассматривать его как неизвестное лицо, а может быть, даже и как угонщика консульской автомашины.

Может возникнуть такая ситуация, когда в результате дорожно-транспортного происшествия, возникшего по вине работника консульского учреждения, его транспортным средством был нанесён ущерб гражданам государства пребывания или самому государству. Что можно предпринять в этом случае? Несмотря на то, что консульские должностные лица пользуются иммунитетом от юрисдикции государства пребывания, им в данном случае может быть предъявлен гражданский иск. Тем более гражданский иск может быть предъявлен консульским служащим или работникам обслуживающего персонала. Это разрешают Конвенция 1963 г. и двусторонние консульские конвенции.

Как поступить в том случае, если дорожно-транспортное происшествие повлекло тяжёлые последствия?

Статья 41, пункты 1 и 2 Конвенции и большинство двусторонних конвенций России с другими странами гласят: «Консульские должностные лица не подлежат ни аресту, ни предварительному заключению иначе как на основании постановлений компетентных судебных властей в случае совершения тяжких преступлений». «Консульские должностные лица не могут быть заключены в тюрьму и не подлежат никаким другим формам ограничений личной свободы как во исполнение судебных постановлений, вступивших в законную силу».

Но есть двусторонние консульские конвенции, в которых подобные статьи отсутствуют, например, их нет в консульских конвенциях РФ с Республикой Польша, с Литовской Республикой, с Республикой Беларусь и др. Поэтому в случае возникновения подобных ситуаций необходимо руководствоваться соответствующими двусторонними консульскими конвенциями во избежание международных осложнений.

Все эти моменты важно учитывать сотрудникам правоохранительных органов РФ, дабы не нанести политического ущерба России и избежать международных осложнений.

К числу привилегий консульского учреждения относятся: налоговые льготы (кроме оплаты конкретных видов услуг); таможенные привилегии, аналогичные дипломатическим; право пользоваться консульским щитом (эмблемой с изображением герба своей страны и наименованием консульства на языке представляемого государства и государства пребывания) и устанавливать флаг своей страны на здании консульства.

Имунитеты и привилегии членов персонала консульского учреждения носят функциональный характер. Члены персонала не могут быть подвергнуты аресту или предварительному заключению иначе, как на основании постановлений компетентных властей в случае совершения тяжких преступлений (ст. 41).

В двусторонних консульских конвенциях вопрос о личной неприкосновенности решается по-разному. В одних воспроизводятся положения Венской конвенции о консульских сношениях, в других содержатся положения, максимально приближающие личную неприкосновенность консульских должностных лиц к личной неприкосновенности дипломатических агентов.

При выполнении своих официальных функций консульские должностные лица обладают иммунитетом от гражданской и административной юрисдикции государства пребывания, кроме некоторых гражданских исков. Но и здесь договорная практика весьма различна.

Согласно ст. 44 Венской конвенции о консульских сношениях, консульское должностное лицо может быть вызвано в суд для дачи показаний. Однако за отказ явиться в суд к нему не могут применяться никакие меры взыскания или наказания.

В соответствии с рядом двусторонних конвенций консульские должностные лица давать показания в суде не обязаны и пользуются в этом отношении практически теми же правами, что и соответствующие члены персонала дипломатического представительства.

К привилегиям консульских должностных лиц, сотрудников консульств и членов их семей относятся: определённые налоговые льготы (как правило, на основе взаимности); таможенные привилегии (освобождение от таможенного досмотра личного багажа и уплаты таможенных пошлин); освобождение от военной и других личных повинностей; право главы консульского учреждения устанавливать флаг представляемого государства на своей резиденции и на используемых им в официальных целях транспортных средствах и др.

Вопросы режима, применяемого к почётным (нештатным) консулам и возглавляемым ими консульским учреждениям, трактуются в главе III (ст. 58 – 68) Венской конвенции 1963 г.

Вопрос 2. Привилегии и иммунитеты штатных консульских должностных лиц

Иммунитеты и привилегии консульских должностных лиц. Пункт 1 «г» ст. 1 Венской конвенции 1963 г. гласит: «Консульское должностное лицо означает любое лицо, включая главу консульского учреждения, которому поручено в этом качестве выполнение консульских функций». К этой категории лиц относятся: генеральный консул, консул, вице-консул, консульский агент, проконсул и консульский стажёр.

Для выполнения своих функций консульские должностные лица наделяются иммунитетами и привилегиями, которые отражены в ст. 40 – 57 Венской конвенции о консульских сношениях 1963 г. и в двусторонних консульских конвенциях. Эти документы определяют права и обязанности консульских должностных лиц и страны пребывания по отношению к ним.

Сравнительный анализ Венской конвенции и двусторонних консульских конвенций показывает, что между ними есть множество различий, особенно в том, что касается иммунитетов и привилегий консульских должностных лиц.

Венская конвенция, предоставляя консульским должностным лицам *иммунитет от юрисдикции*, определяет: «Консульские должностные лица не подлежат юрисдикции судебных или административных органов государства пребывания в отношении действий, совершаемых ими при выполнении консульских функций» (п. 1 ст. 43). Это значит, что консульские должностные лица наделены иммунитетами, которые носят *функциональный, служебный характер*.

В современной международной практике служебный (функциональный) иммунитет предоставляется довольно широкому кругу лиц (консулам, военным морякам, служащим международных организаций, административно-техническому и обслуживающему персоналу посольств и др.).

Предоставление служебного иммунитета означает, что лицо, пользующиеся им, освобождается от уголовной, гражданской и административной юрисдикции государства пребывания в отношении действий, совершаемых при исполнении служебных обязанностей. Если же правонарушение совершено не при исполнении служебных обязанностей, данное лицо может быть привлечено к ответственности в стране пребывания, но только «на основании постановлений компетентных судебных властей, в случае совершения тяжких преступлений» (п. 1 ст. 41).

В пункте 1 статьи 41 Венской конвенции говорится: «Консульские должностные лица не подлежат ни аресту, ни предварительному заключению, иначе как на основании постановлений компетентных судебных властей в случае совершения тяжких преступлений». Пункт 2 гласит: «За исключением случаев, указанных в п. 1 настоящей статьи, консульские должностные лица не могут быть заключены в тюрьму и не подлежат никаким другим формам ограничений личной свободы, иначе как во исполнение судебных постановлений, вступивших в законную силу».

Если на консульское должностное лицо заведено уголовное дело, местные власти государства пребывания обязаны незамедлительно уведомить об этом главу консульского учреждения. У них есть право вызвать консула в компетентные органы, но при этом ему оказывается уважение, и государство пребывания не должно чинить ему препятствий в выполнении консульских функций (п. 3 ст. 41).

По конвенции с большинством западных стран *неприкосновенность личности* имеет ограниченный характер: консульское должностное лицо может быть арестовано и взято под стражу в порядке предварительного заключения в случае совершения тяжкого преступления, а за другие преступления может быть лишено свободы только на основании вступившего в силу приговора суда (Италия, Франция, Швеция, Норвегия).

Целый ряд конвенций, подписанных Россией с другими странами, предоставляя иммунитеты консульским должностным лицам, распространяют их и на членов семей, проживающих вместе с ними и не являющихся гражданами государства пребывания (конвенции с Норвегией, Швецией, Японией, Финляндией, Великобританией, Монголией, КНДР, Польшей, Литвой и др.). Конвенции же с США, ФРГ, Беларусью, Австрией, Италией, Францией и другими странами консульские

иммунитеты на членов семей не распространяют. Конвенции, говоря об иммунитетах от юрисдикции страны пребывания, допускают и целый ряд изъятий из иммунитетов. Иммунитеты не распространяются на следующие гражданские иски:

1) вытекающие из заключённого работником консульского учреждения договора, по которому он не выступал прямо или косвенно в качестве представителя аккредитуемого государства;

2) возбуждённые в связи с ущербом, нанесённым каким-либо транспортным средством в результате дорожно-транспортного происшествия по вине работника консульского учреждения в государстве пребывания;

3) касающиеся наследства, в которых работник консульского учреждения выступает в качестве наследника или отказополучателя, исполнителя завещания, распорядителя или попечителя наследства, будучи частным лицом;

4) возбуждённые самим консульским должностным лицом по делу, по которому он пользовался бы иммунитетом от юрисдикции (в этом случае он лишается права ссылаться на иммунитет в отношении любого встречного иска, непосредственно связанного с основным иском).

Консульское должностное лицо может быть подвергнуто аресту или предварительному заключению, если:

- совершило тяжкое уголовное преступление;
- по этому случаю есть постановление компетентных судебных органов (п. 1 ст. 41 Венской конвенции).

Как видим, имеется достаточно широкая возможность предъявления гражданских и иных исков к консульским должностным лицам.

Консульское право говорит, что представляемое государство может отказаться от привилегий и иммунитетов, но этот отказ должен быть определённо выражен, и о нём должно быть сообщено государству пребывания в письменной форме. Причём отказ от иммунитета от юрисдикции в отношении гражданского или административного дела не означает отказа от иммунитета от исполнительных действий, являющихся результатом судебного решения. В отношении таких действий необходим отдельный определённо выраженный отказ (п. 2 ст. 45 Венской конвенции).

Следует отметить, что в большинстве конвенций сразу же оговорено, что это положение не относится к консульским должностным лицам, являющимися гражданами страны пребывания или имеющим в этой стране статус иностранца, которому на законном основании разрешено постоянное местожительство, а также членам их семей. Но есть конвенции, в которых подобная оговорка отсутствует, например, в конвенции с Польшей. Таким образом, принадлежность к гражд-

данству может влиять на иммунитеты и привилегии этой категории лиц. Консульские конвенции регулируют *свободу передвижения* консульских должностных лиц и, надо отметить, не всегда однозначно. Ряд договоров разрешает свободу передвижения и поездок по всей территории страны пребывания, за исключением зон, въезд в которые запрещается или регулируется по соображениям государственной безопасности. К ним можно отнести конвенцию с Беларусью. Некоторые соглашения разрешают консульским должностным лицам свободу передвижения и поездок только по территории консульского округа, за исключением зон, въезд в которые запрещается или регулируется по соображениям государственной безопасности. К ним можно отнести конвенции России с Литвой, США, Великобританией. И есть договоры, в которых не отражена проблема свободы передвижений консульских должностных лиц, например конвенция России с Польшей. В этом случае следует ориентироваться на Венскую конвенцию, в которой сказано: «Поскольку это не противоречит законам и правилам о зонах, въезд в которые запрещается или регулируется по соображениям государственной безопасности, государство пребывания должно обеспечить всем работникам консульского учреждения свободу передвижений и путешествий по его территории» (ст. 34 Венской конвенции).

На практике представители властей страны пребывания могут столкнуться с таким вопросом: может ли консульское должностное лицо выступать в качестве свидетеля? Да. Это регулируется ст. 44 Венской конвенции. Консульские должностные лица могут вызываться в качестве свидетелей при производстве судебных или административных дел.

Что касается налоговых и таможенных привилегий консульских должностных лиц, то их регламентируют ст. 49 – 59 Венской конвенции.

В статье 49 сказано, что консульские должностные лица, а также члены их семей, проживающие вместе с ними, освобождаются от налогов, сборов, пошлин личных и имущественных, государственных, районных и муниципальных, за исключением:

- а) косвенных налогов, которые обычно включаются в стоимость товаров или обслуживания;
- б) сборов и налогов на частное недвижимое имущество, находящееся на территории страны пребывания;
- в) налогов на наследственное имущество, или пошлин на наследование, или налогов на переход имущества, взимаемых государством пребывания, с определёнными изъятиями, связанными с переходом имущества в связи со смертью работников консульства и членов их семей;

г) налогов и сборов на частный доход, включая доходы с капитала, источники которого находятся в стране пребывания, налогов на капиталовложения в коммерческие или финансовые предприятия государства пребывания;

д) сборов, взимаемых за конкретный вид обслуживания;

е) регистрационных, судебных, реестровых пошлин, ипотечных сборов, гербовых сборов с изъятиями, относящимися к консульским помещениям.

Зарплата консульских должностных лиц в стране пребывания освобождается от налогов и сборов. Вместе с тем работники консульских учреждений, нанимая лиц, зарплата которых не освобождается от подоходных налогов страны пребывания, должны выполнять обязательства, налагаемые законами и правилами этой страны на нанимателей.

Консульские должностные лица освобождены от всех трудовых и государственных повинностей независимо от их характера, а также от воинских повинностей, таких как реквизиции, контрибуции и военные постой. Это же относится и к членам семей консульских должностных лиц, проживающих вместе с ними.

Статья 53 Венской конвенции определяет *начало и конец консульских иммунитетов и привилегий*. В ней сказано, что привилегии и иммунитеты начинают действовать в отношении консульского должностного лица с момента его вступления на территорию государства пребывания или, если оно уже находится на этой территории, с момента, когда оно приступило к выполнению своих обязанностей в консульском учреждении.

Привилегии и иммунитеты консульских должностных лиц прекращаются с того момента, когда они покидают территорию данного государства, или по истечении разумного срока, который достаточен для того, чтобы покинуть территорию данной страны.

В отношении членов семей привилегии и иммунитеты прекращаются в тот момент, когда они покидают территорию страны пребывания, или с того момента, когда они перестают быть членами семьи консульского должностного лица.

Вопрос 3. Понятие и история возникновения института почётных консулов

Международная практика издавна знает помимо штатных консульских должностных лиц и категорию нештатных, почётных консулов. Венская конвенция о консульских сношениях 1961 г. закрепляет это деление консульских должностных лиц на две категории, регулируя и режим, применяемый к почётным консулам и возглавляемым

ими консульским учреждениям, в отдельном разделе. Конвенция подчёркивает факультативный характер института почётных консульских должностных лиц: каждое государство свободно решать, будет ли оно назначать или принимать почётных консульских должностных лиц (Венская конвенция, глава III, ст. 68).

Почётный консул – это лицо, не состоящее на консульской, дипломатической либо иной государственной службе, но выполняющее консульские функции по поручению представляемого государства и с согласия государства пребывания, гражданство которого оно чаще всего имеет. Жалованья от назначающего государства почётные консулы не получают, а в виде вознаграждения им идёт часть сборов, взимаемых ими за консульские действия.

Привилегии и иммунитеты, которыми обладает почётный консул, не распространяются на членов его семьи (в отличие от семьи штатного консульского должностного лица).

Обмен консульскими вализами между двумя консульскими учреждениями, возглавляемыми почётными консульскими должностными лицами и находящимися в разных государствах, не разрешается без согласия этих государств.

Государство пребывания должно освобождать почётных консульских должностных лиц от всех трудовых и государственных повинностей независимо от их характера, а также от воинских повинностей, таких как реквизиции, военные контрибуции и военный постой (Венская конвенция, глава III, ст. 67).

Консульские помещения консульского учреждения, возглавляемого почётным консульским должностным лицом, владельцем или нанимателем которых является представляемое государство, освобождаются от всех государственных, районных и муниципальных налогов, сборов и пошлин, за исключением тех, которые представляют собой плату за конкретные виды обслуживания.

Согласно Положению о Почётном консуле Российской Федерации им может быть как гражданин Российской Федерации, так и гражданин иностранного государства из числа лиц, занимающих видное общественное положение в государстве пребывания и обладающих необходимыми личными качествами, а также имеющих возможность должным образом выполнять возложенные на него консульские функции.

Почётный консул назначается министром иностранных дел России или лицом, его замещающим, по предложению российского дипломатического представительства или консульского учреждения и с согласия властей государства пребывания. Он подчиняется Министерству иностранных дел РФ и выполняет свои функции под руководством дипломатического представительства или консульского учреждения в государстве пребывания.

При назначении почётный консул получает патент, удостоверяющий его полномочия и указывающий его полное имя, фамилию, гражданство, класс, к которому он принадлежит, консульский округ и местонахождение консульского учреждения.

Консульский патент почётного консула подписывается министром иностранных дел РФ или лицом, его замещающим.

Почётный консул приступает к исполнению своих функций по получении согласия (экзекватуры) государства пребывания.

Лицо, назначаемое почётным консулом, даёт письменное обязательство о том, что оно будет исправно выполнять порученные консульские функции и не будет требовать за это заработной платы или другого вознаграждения.

Почётные консулы подразделяются на следующие классы:

- почётный генеральный консул;
- почётный консул;
- почётный вице-консул;
- почётный консульский агент.

Почётный консул имеет соответствующий консульский реквизит:

- Государственный флаг Российской Федерации;
- консульский щит с Государственным гербом Российской Федерации;
- печать с изображением Государственного герба Российской Федерации и названием консульского учреждения на русском языке;
- штампы и бланки.

Канцелярия консульского учреждения, возглавляемого почётным консулом, ведётся отдельно от делопроизводства, не имеющего отношения к его служебной деятельности, а их смешивание или объединение не допускается.

За совершение консульских действий почётный консул взимает консульские сборы в соответствии с тарифом консульских сборов РФ. Консульские сборы зачисляются в доход федерального бюджета РФ.

Почётный консул прекращает свои функции:

а) по уведомлении властей государства пребывания главой дипломатического представительства или консульского учреждения РФ о том, что полномочия почётного консула прекращаются и его патент аннулирован;

б) по уведомлении властями государства пребывания главы дипломатического представительства или консульского учреждения РФ о том, что государство пребывания перестало считать его почётным консулом и его экзекватура аннулируется;

в) по личному ходатайству почётного консула, которое с обоснованием причин он направляет в дипломатическое представительство

или консульское учреждение РФ, под чьим непосредственным руководством он действует;

В 1998 году состоялось первое в истории российской консульской службы совещание почётных консулов Российской Федерации.

Институтом почётного консула широко пользуются латиноамериканские, скандинавские и другие европейские страны; значительное число почётных консулов есть в США и Великобритании. В городах России, в том числе портовых, почётных консулов на начало этого века имели Австралия, Австрия, Ботсвана, Великобритания, Коста-Рика, Таиланд, Филиппины. Привлекательность института почётных консулов определяется, не в последнюю очередь, и финансовыми соображениями.

Международная практика показывает, что функции штатного и почётного консула совпадают во многих отношениях. С учётом этого Венская конвенция 1963 г. предусматривает применимость к почётным консулам и консульствам её ключевых положений, касающихся статуса и деятельности штатных консульств, а также прав и обязанностей государства пребывания и государства, учредившего почётное консульство. В ряде вопросов, таких как неприкосновенность консульских архивов и документов, защита консульских помещений, освобождение от таможенных пошлин, защита почётных консульских должностных лиц, освобождение их от личных повинностей и некоторых других, Венская конвенция закрепила положения, отражающие специфику консульств, возглавляемых почётными консулами, включая вопросы их привилегий и иммунитетов как граждан страны пребывания. В частности, предусматривается, что, если против почётного консульского должностного лица возбуждается уголовное дело, это ли должно явиться в компетентные органы. Но при производстве по делу ему должно оказываться уважение и, за исключением случаев, когда оно арестовано или задержано, должно ставиться как можно меньше препятствий для выполнения им консульских функций. Когда возникает необходимость задержать почётное консульское должностное лицо, судебное преследование против него должно быть начато в возможно короткий срок (Венская конвенция, глава III, ст. 63).

Государство пребывания обязано предоставлять почётному консулу такую защиту, какая может потребоваться в связи с занимаемым им официальным положением.

На сегодняшний день российские почётные консулы действуют в США, Великобритании, Италии, Монако, Греции, Турции, Бразилии, Доминиканской Республике, Тринидаде и Тобаго, Боливии, Парагвае, Пакистане, Малайзии, Ливане и ряде других государств – всего в 24 странах мира.

Тема 9. ОСОБЕННОСТИ ЦЕРЕМОНИАЛЬНЫХ И ПРОТОКОЛЬНЫХ МЕРОПРИЯТИЙ, ОСУЩЕСТВЛЯЕМЫХ В ПРОЦЕССЕ ОФИЦИАЛЬНЫХ КОНТАКТОВ С ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫМИ ОРГАНАМИ ЗАРУБЕЖНЫХ ГОСУДАРСТВ

Вопрос 1. История протокольной службы в России

Примеры становления дипломатического протокола, или, как его называли в прошлом, «посольского обычая», содержит история Русского государства XV – XVII вв. В этом «обычае» было много своеобразия.

Все составные части этого «обычая» были переосмыслены с учётом необходимости укрепления престижа Русского государства. Даже одежда царя, в которой он принимал иностранных послов, имела смысловую нагрузку.

История отмечает, что при царствовании Ивана Грозного в 1561 г. был создан Посольский приказ.

Въезд иностранного посла в Московское государство становился событием большого политического значения. Так, на границе государства посла встречали специально посланные царские слуги. Они сопровождали его до Москвы, обеспечивали питание, ночлег. Причём маршрут разрабатывался таким образом, чтобы посол мог видеть многолюдные города, деревни. А перед въездом в Москву устраивалась пышная встреча. Окружённый эскортом посол въезжал в Кремль.

Приём иностранных послов во дворце царём в России обставлялся особым церемониалом, подчёркивавшим величие и престиж царской власти. Рядом с престолом московского царя стояла пирамида знаков царской власти. Сам царь восседал на троне в «саженной», т.е. усаженной золотом и самоцветами, шубе, с золотыми цепями на груди. «Большое» царское платье было невероятно тяжёлым. Если Иван Грозный выдерживал его вес, то более хилый Федор Иоаннович и больной Борис Годунов последние годы с трудом выносили долгую аудиенцию.

Особую роль в церемониале играло целование послами руки царя. Рукопожатия практиковались лишь в отношениях с равными. Цари личных переговоров с послами не вели.

Выход Российского государства на международную арену потребовал дальнейшей разработки норм дипломатического протокола. Царь Петр I, «прорубая окно в Европу», среди многих великих дел – изменение структуры государственного аппарата, строительство флота и формирование регулярной армии, создание дипломатической службы – заложил своими указами и новые нормы дипломатического протокола и этикета.

За новыми нормами протокола и этикета скрывались большие политические цели, которых добивался Петр I: поднять престиж Русского государства, сломать сложившееся на Западе представление о России как «варварской стране», а о русском народе – как отсталом и некультурном.

Отсутствие общепринятых норм протокола в период становления и расцвета в ряде стран Европы феодально-абсолютистских монархий создавало немало поводов для серьёзных конфликтов. За внешними мелочами церемониала скрывались серьёзные проблемы государств, их политики, престижа верховной власти. Попытки кодифицировать дипломатические нормы и церемониал терпели неудачу, а то, что удавалось сделать, было непрочным и недолговечным.

Необходимость систематизации норм дипломатического протокола ощущалась уже в далеком прошлом. В России, например, в 1774 г. был выработан «Церемониал для чужестранных послов при императорском всероссийском дворе». Это был первый правительственный акт, обобщавший и утверждавший сложившиеся нормы русского дипломатического протокола. В 1827 г. были изданы «Высочайше утверждённые этикеты при императорском российском дворе». Определялся порядок встреч и проводов иностранных послов, аудиенций. Отменялся публичный въезд послов в столицу, чему в XV – XVII вв. придавалось особое значение.

Вопрос 2. Соотношение национального и международного церемониала и протокола.

Мировая практика организации дипломатического протокола

Для выполнения многочисленных функций дипломатического протокола во всех странах создаются специальные службы. Структура этих служб может быть различной.

Сегодня в мире сложились две такие системы:

1. Децентрализованная или распределённая. По этой системе протокольные подразделения присутствуют в разных государственных институтах на разных уровнях власти и государственного управления. Это самая распространённая система (США, Великобритания, ФРГ, Япония).

2. Централизованная система, в соответствии с которой в стране создаётся основной координирующий орган, который проводит единую государственную политику в протокольном обеспечении международных контактов должностных лиц различного уровня. Примерами этой системы могут служить протокольные службы Франции и Италии.

Но это деление довольно условно. Часто в конкретной стране можно наблюдать элементы и той, и другой системы.

Россия: Департамент государственного протокола МИД РФ. 8 декабря 1991 г. на Беловежской встрече глав БССР РСФСР и УССР было принято решение о создании СНГ 18 декабря 1991 г. последовал Указ № 291 Президента РФ о внешнеполитической службе РСФСР. В этом немногословном документе, разместившемся всего на одной странице, но открывшем новую главу в истории российского внешнеполитического ведомства, тем не менее, нашлось место, чтобы подчеркнуть роль протокола и законодательно зафиксировать необходимость единообразного применения действующих протокольных норм на всей территории российского государства.

В Указе говорилось: «Создать Службу Государственного Протокола, обеспечивающую единую протокольную практику в РСФСР».

Управление Государственного Протокола МИД СССР было преобразовано в Службу, а затем в Департамент Государственного протокола МИД России. Созданы Управление Протокола Президента, Протокол Правительства; подразделения, занимающиеся вопросами протокола, появились в ряде министерств и ведомств, имеющих выход на международную арену, а также в администрациях субъектов Федерации.

Департамент государственного протокола Министерства иностранных дел РФ выступает в Российской Федерации в качестве единого государственного протокола. Через него осуществляется протокольная деятельность ряда высших государственных органов. По вопросам, связанным с деятельностью Президента РФ, Департамент работает совместно со службой протокола Президента.

В своей деятельности Департамент руководствуется Конституцией РФ, законами России, указами Президента, постановлениями и распоряжениями Правительства России, приказами, инструкциями и указаниями министра иностранных дел России.

Организационная структура. Департамент государственного протокола является структурным функциональным подразделением Министерства иностранных дел. Департамент состоит из следующих подразделений:

- Отдел по пребыванию дипломатического корпуса;
- Отдел визитов и делегаций;
- Отдел информационной работы с дипкорпусом регистрации и правительственных телеграмм.

Задачи Департамента государственного протокола МИД РФ

1. Обеспечение единой протокольной практики в Российской Федерации, контроль за соблюдением Венской конвенции о дипломатических и консульских представительствах иностранных государств на территории России.

2. Защита интересов Российской Федерации и её граждан при выполнении службой задач, связанных с пребыванием дипломатического корпуса, осуществление контроля за соблюдением иностранными дипломатами законов и правил Российской Федерации.

3. Участие в разработке предложений и осуществлении мероприятий протокольного и организационного характера, при визитах за границу Президента, Председателя Правительства РФ, министра иностранных дел, а также визитов государственных и правительственных делегаций, глав государств, глав правительств зарубежных стран, министров иностранных дел в Россию.

4. Контроль за составлением и направлением телеграмм от имени главы государства в связи с национальными праздниками и другими памятными датами иностранных государств.

5. Поддержание постоянных рабочих связей с дипломатическими представительствами России за рубежом, оказание им необходимой помощи в протокольной работе.

6. Поддержание деловых контактов с дипломатическими представительствами иностранных государств на территории России по вопросам, относящимся к компетенции Департамента.

7. Изучение и обобщение международной протокольной практики.
Функции Департамента государственного протокола МИД РФ. Международная протокольная практика показывает, что служба дипломатического протокола, хотя и может называться по-разному и иметь разную подчинённость, однако обеспечивает исполнение примерно одинакового объёма обязанностей.

В соответствии с указом Президента РФ Департамент государственного протокола обеспечивает единую протокольную практику в России.

Исходя из перечисленных выше основных задач, Департамент государственного протокола:

1. Готовит по согласованию с другими подразделениями МИД документы по приёму в Российской Федерации зарубежных делегаций на высшем и высоком уровне, разрабатывает проекты программ их пребывания и после соответствующего утверждения организует проведение протокольных мероприятий (встречи, проводы делегаций, возложение венков, завтраки, обеды, посещение театра и др.).

2. Организует аккредитацию глав иностранных дипломатических представительств.

3. Занимается вопросами дипломатических привилегий и иммунитетов иностранных дипломатических и административно-технических работников, а также их таможенными привилегиями.

4. Готовит верительные и отзывные грамоты послов Российской Федерации, направляемых за рубеж.

5. Осуществляет регистрацию персонала дипломатического корпуса и выдачу им соответствующих документов.

6. Участвует в рамках своей компетенции в урегулировании материальных претензий российских граждан и организаций к дипломатическим представительствам и их сотрудникам.

7. Организует представление дипломатического корпуса Президенту РФ, а также главам государств, прибывшим в Россию с официальными визитами (по их желанию).

8. Организует приглашение глав дипломатических представительств на мероприятия и церемонии государственного характера, а также на проводимые в России международные мероприятия (фестивали, выставки, ярмарки и т.п.).

9. Издаёт сборник «Дипломатический корпус в Москве».

Практически ежедневно Департамент решает массу других больших и малых проблем.

Вопрос 3. Понятие и виды протокольных и церемониальных мероприятий. Национальная специфика в организации и проведении протокольных и церемониальных мероприятий

Дипломатический протокол и дипломатический церемониал – это система правил, традиций и условностей в дипломатической практике.

В настоящее время дипломатический протокол и дипломатический церемониал соблюдаются в различных случаях, в том числе: при признании государств; установлении между ними дипотношений; назначении глав дипломатических представительств; вручении ими верительных грамот; при проведении бесед и переговоров; подписании договоров; организации встреч и проводов официальных делегаций; созыве международных конференций и совещаний; участии в праздничных или траурных церемониях. На основе норм дипломатического протокола и дипломатического церемониала проводятся дипломатические приёмы, ведётся дипломатическая переписка, осуществляется представительская работа.

Важное значение имеют визиты государственных деятелей и делегаций. В зависимости от программы пребывания они делятся на официальные и неофициальные визиты, деловые встречи, визиты проездом.

Если глава государства наносит официальный визит в другое государство, то в аэропорту или на вокзале его встречает член руководства принимающей стороны, поднимается флаг страны высокого гос-

тя и флаг государства пребывания. Выстраивается почётный караул трёх видов вооружённых сил, оркестр исполняет гимны двух стран. Главе иностранного государства представляют глав диппредставительств, аккредитованных в государстве пребывания, прибывших его встречать, автомобиль главы государства по пути в отведённую ему резиденцию сопровождает почётный эскорт мотоциклистов. То же самое делают и при проходах высокого гостя. В поездке по стране главу иностранного государства сопровождает официальное лицо страны пребывания. При встречах в конкретных местах пребывания в знак гостеприимства гостю преподносят хлеб-соль.

К неофициальным визитам относятся приезды высоких иностранных гостей на отдых, лечение, по частным делам, в качестве гостя и туриста. В этих случаях протокольные и церемониальные мероприятия не устраиваются.

Деловые встречи происходят при прибытии иностранных государственных деятелей на переговоры, консультации, для участия в международных конференциях, совещаниях, на открытие официальных выставок, для подписания важных международных договоров и т.п. Часть церемониальных мероприятий, предусмотренных при официальных визитах, здесь не предусмотрена.

При визите проездом иностранный государственный деятель часто ограничивается пребыванием в аэропорту. Для встречи с ним туда прибывает равный его статусу государственный деятель страны пребывания. Церемониальные мероприятия здесь минимальны.

В дипломатической практике считается недопустимым нарушение норм дипломатического протокола и церемониала. В противном случае могут быть серьёзные осложнения двусторонних отношений. Бывали случаи, когда возникали вооружённые конфликты между государствами даже из-за того, что не в том порядке, не по рангу были размещены дипломаты за обеденным столом.

И всё же дипломатический протокол отличается большой гибкостью. В зависимости от состояния отношений между государствами, тому или иному протокольному мероприятию можно придать соответствующий оттенок. Например, особо отметить торжественность того или иного момента или поднять уровень представительства определённой встречи.

Вопрос 4. Особенности церемониальных и протокольных мероприятий

В современных условиях двусторонняя дипломатия осуществляется в основном через дипломатические представительства или через специальные миссии. Обмен дипломатическими представительствами

может осуществляться на разных уровнях. Венская конвенция о дипломатических сношениях 1961 г. делит глав представительств на три класса:

а) класс послов и нунциев (так называются представители Ватикана), аккредитуемых при главах государств;

б) класс посланников и интернунциев, аккредитуемых при главах государств;

в) класс поверенных (постоянных) в делах, аккредитуемых при министрах иностранных дел.

Класс, к которому должны принадлежать главы дипломатических представительств, определяется соглашением между государствами (Венская конвенция, ст. 15). Никаких различий между главами представительств, относящимися к соответствующему классу, иначе как в отношении старшинства не проводится. Изменения в верительных грамотах главы представительства, которые не вызывают перемены класса, не отражаются на его старшинстве (Венская конвенция, ст. 16, п. 2).

Итак, главы дипломатических представительств, находящиеся в стране пребывания, имеют различные классы. Дипломатическая практика придаёт вопросам о классе, церемониалу и этикету всё ещё большое значение, хотя правовое положение послов, посланников и постоянных поверенных в делах, в сущности, очень мало отличается. В последнее время наблюдается тенденция к присвоению главе дипломатического представительства класса посла.

От класса дипломатического представителя следует отличать ранг дипломатического представителя. Как правило, класс дипломатического представителя совпадает с рангом, но если вопрос о классе представителя определён международным правом, то вопрос о рангах регулируется внутригосударственным правом каждого государства. Можно только отметить, что почти во всех странах, как в их зарубежных представительствах, так и в центральном ведомстве, имеются ранги атташе, третьего секретаря, второго секретаря, первого секретаря, советника, посланника, посла. Кроме этого существует ряд градаций этих рангов.

Атташе – должность или ранг дипломатического работника.

В международной практике существуют следующие категории атташе:

1) атташе военные, военно-морские, военно-воздушные являются представителями своего военного ведомства при военном ведомстве страны пребывания. Одновременно они являются советниками дипломатического представителя по военным вопросам. Вся деятельность военных атташе должна находиться в соответствии с нормами международного права, законами и обычаями страны пребывания;

2) атташе специальные являются представителями различных ведомств своей страны – по промышленности, сельскому хозяйству, финансам, торговле, культуре, технике, науке и т.п. Ими обычно назначаются квалифицированные специалисты в своей области, которым поручается изучать в стране пребывания вопросы по их специальности, а также вести оперативную работу, связанную с поддержанием и развитием связей между представляемыми ими ведомствами и соответствующими ведомствами страны пребывания. Иногда специальные атташе имеют ранги советников;

3) атташе печати (пресс-атташе) – ответственный работник дипломатического представительства (им может быть советник), ведающий вопросами печати и информации этого представительства;

4) атташе дипломатический – младший дипломатический работник дипломатического представительства или центрального аппарата министерства иностранных дел. На должность дипломатического атташе назначаются лица, начинающие свою дипломатическую службу;

5) атташе почётные – лица, избравшие дипломатическую карьеру, но ещё не числящиеся на постоянной службе и не получающие жалованья. Атташе почётные получают право проходить стажировку в каком-либо дипломатическом представительстве. По окончании стажировки они зачисляются на штатную дипломатическую службу.

Все категории атташе являются дипломатическими работниками, включаются в состав дипломатического корпуса и пользуются всеми дипломатическими привилегиями и иммунитетами.

Поверенный в делах. Различаются два вида поверенных в делах: постоянный поверенный в делах и временный поверенный в делах. Постоянный поверенный в делах (*Charge d'Affaires en pied*) согласно Венской конвенции о дипломатических сношениях от 18 апреля 1961 г. является дипломатическим агентом третьего класса. Он аккредитуется не при главе государства, а при министре иностранных дел. Постоянный поверенный в делах вместо верительных грамот вручает министру иностранных дел страны пребывания письмо своего министра иностранных дел.

Временный поверенный в делах (*Charge d'Affaires ad interim*) – лицо, возглавляющее дипломатическое представительство в отсутствие в стране дипломатического представителя. Им обычно назначается старший дипломатический сотрудник дипломатического представительства.

Временный поверенный в делах является представителем своего государства в стране пребывания и пользуется всеми правами и привилегиями дипломатического представителя, за исключением некото-

рых протокольных почестей, которые оказываются временному поверенному в делах в меньшей мере, нежели дипломатическому представителю (послу или посланнику).

Агреман на временного поверенного в делах не запрашивается. О назначении временного поверенного в делах сообщается министру иностранных дел страны пребывания личным письмом дипломатического представителя накануне его отъезда из страны.

В случае, если после отъезда дипломатического представителя из страны пребывания в посольстве по каким-либо причинам не остаётся сотрудника с дипломатическим рангом, управление делами дипломатического представительства поручается старшему сотруднику из числа служебного персонала. В этом случае этот сотрудник становится просто поверенным в делах (*Charge d'Affaires*). Он не может выполнять функций представителя своего государства, вести сношения с Министерством иностранных дел и с другими властями страны пребывания. Его обязанности ограничиваются только управлением делами (внутренними) дипломатического представительства.

Старшинство дипломатическое – одно из важнейших правил дипломатического церемониала, соблюдаемого в отношении коллективного старшинства дипломатического корпуса, приглашённого на публичное мероприятие; старшинства между главами дипломатических представительств; старшинства между дипломатическими представителями и властями страны пребывания; старшинства дипломатов внутри дипломатического представительства.

Дипломатическому корпусу, приглашённому на официальное публичное мероприятие, церемонию и т.п., предоставляется почётное первое место в непосредственной близости от главы государства или правительства, присутствующих на этом мероприятии или церемонии. Должно уважаться единство дипломатического корпуса, в силу чего нельзя разделять (размещать в разных местах) послов, посланников и поверенных в делах.

Дипломатическое старшинство между главами дипломатических представительств установлено, как было сказано выше, Венской конвенцией о дипломатических сношениях 1961 г. Оно следующее: послы, посланники, постоянные поверенные в делах. Внутри каждого класса глав дипломатических представительств старшинство определяется в зависимости от местной практики: или датой приезда дипломатического представителя в страну пребывания, или датой вручения им верительных грамот. В Российской Федерации старшинство определяется датой вручения верительных грамот. Старшинство временных поверенных определяется классом дипломатического представи-

теля, которого они замещают, и датой извещения об их вступлении в должность.

Положения статей 5-й и 6-й Постановления Венского конгресса 1815 г. о том, что «В каждом государстве должен быть установлен однообразный порядок приёма дипломатических агентов каждого класса» и что «Узы родства или семейной связи между дворами не создают никаких преимуществ в ранге для их дипломатических агентов». Это относится и к политическим союзам, они являлись общепризнанными, и до заключённой в 1961 г. Венской конвенции лежали в основе правил дипломатического церемониала всех стран. Эти принципы подтверждены и в Венской конвенции в ст. 14-й, п. 2: «Иначе как в отношении старшинства и этикета не должно производиться никакого различия между главами представительств вследствие их принадлежности к тому или иному классу» и в ст. 18-й: «Порядок, соблюдаемый в каждом государстве при приёме глав представительств, должен быть одинаков в отношении каждого класса». Это означает, что при применении этих положений на практике следует соблюдать существующее старшинство среди дипломатических представителей и не предоставлять по каким-либо соображениям старшинство тому или иному дипломатическому представителю в ущерб старшинству других дипломатических представителей. Нарушение этого важного правила, наносящего ущерб достоинству дипломатических представителей, может дать основание к обвинению в дискриминации и может привести к серьёзным осложнениям в отношениях властей страны с дипломатическим корпусом.

Вопрос 5. Дипломатический корпус

Дипломатический корпус – совокупность глав иностранных дипломатических представительств, аккредитованных в данной стране. Ими являются послы, посланники, постоянные поверенные в делах, временные поверенные в делах, а также нунции и интернунции, являющиеся главами дипломатических представительств Ватикана.

В широком смысле слова под понятием «дипломатический корпус», кроме глав дипломатических представительств, подразумеваются все дипломатические работники дипломатических представительств, признанные в этом качестве правительством страны пребывания, а именно: советники, первые, вторые и третьи секретари и атташе посольств и миссий; военные, военно-морские и военно-воздушные атташе, помощники этих атташе; специальные советники и специальные атташе (промышленные, сельскохозяйственные, экономические, финансовые, по делам печати, культуре, науке, труду и т.д.). В виде удостоверения личности ведомство иностранных дел этой страны вы-

даёт такому лицу дипломатическую карточку. Естественно, дипломатическое качество дипломатического работника должно быть, прежде всего, признано его правительством путём выдачи ему дипломатического паспорта. Ведомство иностранных дел страны пребывания может отказать в признании дипломатического качества за тем или иным дипломатическим работником, если его должность не соответствует общепринятой номенклатуре дипломатических работников или же номенклатуре этих работников, существующей в данном дипломатическом корпусе.

К дипломатическому корпусу относятся и члены семей дипломатических работников – жёны, незамужние дочери, несовершеннолетние сыновья.

Ведомство иностранных дел регулярно издаёт справочник дипломатического корпуса, в котором указываются фамилии дипломатических работников, сгруппированных по соответствующим посольствам и миссиям, их адреса и номера служебных и домашних телефонов.

Дипломатический корпус – коллективная организация, но он не является институтом, основанным на какой-либо норме международного права, он не является также политическим объединением или организацией, обладающей правами юридического лица. Дипломатический корпус – совокупность отдельных, независимых друг от друга дипломатических представительств, общностью которых является лишь место пребывания и род деятельности.

Коллективные выступления дипломатического корпуса перед правительством страны пребывания не считаются правомерными, поскольку каждая страна свои отношения с другими странами строит с учётом не только своей внутренней и внешней политики, но и политики, проводимой в отношении её, с учётом принципа взаимности.

Международная практика допускает коллективные выступления дипломатического корпуса, но только по церемониальным (протокольным) вопросам, как-то: принесение поздравлений, выражение соболезнования и т.п. правительству страны пребывания. Обычно от имени дипломатического корпуса выступает дуайен. Свои выступления он согласовывает с главами дипломатических представительств. В некоторых случаях глава дипломатического представительства, прежде чем согласиться на участие в коллективном выступлении дипломатического корпуса по тому или иному церемониальному (протокольному) вопросу, должен запросить указание своего правительства.

Итак, дипломатический корпус возглавляется дуайеном (старшиной или деканом). Это старший по классу и первый по длительности своей службы в данной стране глава дипломатического представительства. Он консультирует своих коллег о местных дипломатических

обычаях и возглавляет дипломатический корпус на протокольных мероприятиях.

В некоторых католических странах посол Ватикана (нунций) имеет дипломатическое старшинство перед другими послами независимо от времени приезда в страну своего пребывания или даты вручения своих верительных грамот. Именно в силу этой традиции нунций в этих странах всегда является дуайеном дипломатического корпуса (Венская конвенция, ст. 16, п. 3).

Дипломатические представители стран, не имеющие отношений со страной, представляемой дуайеном дипломатического корпуса, поддерживают связь по вопросам, входящим в компетенцию дуайена со следующим по старшинству после дуайена дипломатическим представителем.

Дуайен является признанным посредником между дипломатическим корпусом и правительством, при котором он аккредитован. Он может по собственной инициативе или по просьбе своих коллег предпринимать любые шаги для обеспечения защиты интересов всего дипломатического корпуса или отдельных его членов и требовать уважения их прерогатив, привилегий и иммунитетов.

Сообщения, относящиеся ко всему дипломатическому корпусу, которые министерство иностранных дел желает направить главам дипломатических представительств, передаются через дуайена дипломатического корпуса, который принимает необходимые меры, чтобы проинформировать своих коллег.

Дуайен должен стараться сплотить дипломатический корпус и поддерживать деловые и дружественные отношения между его членами.

Это единство может быть подорвано из-за каких-либо международных событий, к которым не имеют отношения страны пребывания дипломатов (разрыв дипломатических отношений или состояние войны приводит к тому, что представители двух враждующих сторон и соответственно их дипломатические представители прекращают официальные и личные отношения). В подобных обстоятельствах дуайен дипломатического корпуса должен согласовывать свои действия с протокольной службой страны пребывания, чтобы избежать недоразумений. Профессиональные дипломаты обычно избегают затруднительных положений, поскольку они хорошо понимают, что создавшаяся обстановка имеет преходящий характер и не следует создавать трудности для возврата к нормальным отношениям.

К функциям дуайена дипломатического корпуса относятся вопросы протокольной (церемониальной) практики в стране пребывания. Иногда дуайен выступает в защиту привилегий дипломатического корпуса протокольного порядка, например старшинства членов ди-

пломатического корпуса по отношению к представителям местных властей, участия дипломатического корпуса в каких-либо церемониях, места дипломатического корпуса на этих церемониях.

По вопросу о старшинстве между дипломатическими представителями и властями страны пребывания в международной практике в основном соблюдается правило, согласно которому иностранные послы как представители своих государств следуют непосредственно за главой государства. Однако в порядке проявления вежливости иностранные послы добровольно уступают своё место премьер-министру и министру иностранных дел.

Дипломатическое представительство функционирует на постоянной основе. Оно является юридическим лицом – это орган внешних сношений субъекта международного права.

Структура дипломатических представительств разных стран различна и определяется собственными традициями и спецификой отношений со страной пребывания. Однако обычно посольства имеют следующие отделы: политический, экономический, печати, культурных связей, консульский, военный атташат, административно-хозяйственный, а также канцелярию.

Сотрудники дипломатического представительства подразделяются на три категории: дипломатический, административно-технический и обслуживающий персонал. Дипломатический персонал состоит из сотрудников представительства, имеющих дипломатический ранг; административно-технический – из сотрудников, занятых административной и технической работой в представительстве; обслуживающий персонал выполняет работу по уборке помещений представительства, содействует удовлетворению бытовых нужд сотрудников и т.д.

По Венской конвенции о дипломатических сношениях 1961 г. (ст. 11, п. 1 и 2) при отсутствии конкретного соглашения о численности персонала представительства государство пребывания может предложить, чтобы численность персонала представительства аккредитующего государства сохранялась в пределах, которые оно считает разумными и нормальными, учитывая обстоятельства и условия, существующие в государстве пребывания, и потребности данного представительства. Кроме того, государство пребывания может также, на тех же основаниях и без дискриминации, отказаться принять должностных лиц какой-либо определённой категории.

Конечно, каждое государство обладает правом отказа принять должностных лиц определённой категории, как и вообще правом отказа в принятии любых должностных лиц, однако государство пребывания должно осуществлять это право в разумных пределах.

САМОСТОЯТЕЛЬНАЯ РАБОТА СТУДЕНТОВ

Тема 1. Понятие и источники дипломатического права

1. Понятие и предмет дипломатического права.
2. Источники дипломатического права.
3. История развития дипломатического права. Значение права в современную эпоху.
4. Система дипломатического права.
5. Принципы дипломатического права.

Задание:

1. По рекомендованной литературе изучить: Международное право [Электронный ресурс] : учебник / отв. ред. К. К. Гасанов. – Москва : Изд-во «ЮНИТИ-ДАНА»; Закон и право, 2010. – 479 с. Глава 7.
- 7.3. Дипломатическое право.
2. Подготовиться к докладу по вопросам практического занятия.
 3. Подготовиться к тесту по изучаемой теме.

Тема 2. Понятие и источники консульского права

1. Понятие консульского права.
2. Источники консульского права. Двусторонние консульские конвенции. Венская конвенция о консульских сношениях 1963 г. Венская конвенция о дипломатических сношениях 1961 г.
3. Конвенция о предотвращении и наказании преступлений против лиц, пользующихся международной защитой, в том числе дипломатических агентов, 1973 г.
4. Положение о Консульском учреждении Российской Федерации, утверждённое Указом Президента РФ от 5 ноября 1998 г.
5. История развития консульского права. Значение дипломатического и консульского права в современную эпоху.

Задание:

1. По рекомендованной литературе изучить: Международное право [Электронный ресурс] : учебник / отв. ред. К. К. Гасанов. – Москва : Изд-во «ЮНИТИ-ДАНА»; Закон и право, 2010. – 479 с. Глава 7.
- 7.4. Консульское право.
2. Подготовиться к докладу по вопросам практического занятия.
 3. Подготовиться к тесту по изучаемой теме.

Тема 3. Государственные органы внешних сношений

1. Внутригосударственные и зарубежные органы внешних сношений.
2. Парламент, глава государства (коллегиальный или единоличный), правительство, ведомство иностранных дел как внутригосударственные органы внешних сношений.
3. Постоянные и временные зарубежные органы внешних сношений.

Задание:

1. По рекомендованной литературе изучить: Международное право [Электронный ресурс] : учебник / отв. ред. К. К. Гасанов. – Москва : Изд-во «ЮНИТИ-ДАНА»; Закон и право, 2010. – 479 с. Глава 7. 7.1. Понятие и источники права внешних сношений. 7.2. Органы внешних сношений государств.
2. Подготовиться к докладу по вопросам практического занятия.
3. Подготовиться к тесту по изучаемой теме.
4. Подготовить реферат по одной из тем:
 - 1) «Посольства, миссии, постоянные представительства при международных организациях».
 - 2) «Специальные миссии и делегации на международных конференциях или в международных органах».

Тема 4. Консульские представительства: виды, функции

1. Понятие консульского представительства и его общая характеристика. Защита прав и законных интересов граждан своего государства в стране пребывания.
2. Порядок создания консульств и назначение консулов: консульский округ, консульский патент, консульская экзекватура.
3. Установление консульских отношений и учреждение консульского представительства. Консульские отделы дипломатических представительств.
4. Классы консульских учреждений: генеральные консульства, консульства, вице-консульства и консульские агентства. Классы глав консульских учреждений. Персонал консульских учреждений. Консульские ранги. Статус почётного консула.
5. Функции консульского представительства. Защита интересов представляемого государства и его граждан. Нотариальные функции. Паспортно-визовая работа консульства.

Задание:

1. По рекомендованной литературе изучить: Международное право [Электронный ресурс] : учебник / отв. ред. К. К. Гасанов. –

Москва : Изд-во «ЮНИТИ-ДАНА»; Закон и право, 2010. – 479 с. Глава 7. 7.4. Консульское право.

2. Подготовиться к докладу по вопросам практического занятия.
3. Подготовиться к тесту по изучаемой теме.

Тема 5. Правовой режим представительства и его персонала при международных организациях

1. Права и обязанности представителя при международной организации.
2. Положения Конвенции 1975 г. о представительстве государств в их отношениях с международными организациями универсального характера.
3. Защита представителей государств при международных организациях.
4. Иммунитеты представителей при международных организациях.
5. Правовой статус административного и технического персонала при международных организациях.

Задание:

1. По рекомендованной литературе изучить: Международное право [Электронный ресурс] : учебное пособие / отв. ред. Ю. В. Трунцевский. – Москва : Изд-во «ЮНИТИ-ДАНА»; Закон и право, 2010. – 455 с. Глава 5. 5.5. Постоянные представительства при международных межправительственных организациях.
2. Подготовиться к докладу по вопросам практического занятия.
3. Подготовиться к тесту по изучаемой теме.

Тема 6. Состав и функции дипломатического представительства. Дипломатический корпус

1. Понятие дипломатического корпуса в широком и узком смысле.
2. Дипломатические классы и ранги.
3. Отделы посольств: политический, экономический, печати, культурных связей, консульский, военный атташе, а также канцелярия.
4. Функции дипломатического представительства.
5. Класс послов и нунциев, аккредитуемых при главах государств.
6. Класс посланников, министров, аккредитуемых при главах государств.
7. Класс поверенных в делах, аккредитуемых при министрах иностранных дел.

Задание:

1. По рекомендованной литературе изучить: Международное право [Электронный ресурс] : учебное пособие / отв. ред. Ю. В. Трунцевский. – Москва : Изд-во «ЮНИТИ-ДАНА»; Закон и право, 2010. – 455 с. Глава 5. Состав дипломатического представительства.
2. Подготовиться к докладу по вопросам практического занятия.
3. Подготовиться к тесту по изучаемой теме.

Тема 7. Иммунитеты и привилегии дипломатического представительства и его персонала

1. Понятие дипломатической привилегии и иммунитета.
2. Неприкосновенность архивов, документов, официальных документов. Фискальный иммунитет. Право шифра.
3. Статус дипломатического курьера, дипломатическая вализа. Досмотр дипломатической почты и её проверка техническими средствами.
4. Право на свободные сношения со своим правительством и другими представительствами своего государства с использованием всех подходящих средств, включая закодированные и шифрованные депеши.
5. Привилегии и иммунитеты членов семьи дипломата. Привилегии и иммунитеты административно-технического и обслуживающего персонала. Правовое положение частных домашних работников.
6. Таможенные и протокольные привилегии.
7. Иммунитет от уголовной, от гражданской и административной юрисдикции персонала дипломатического представительства.

Задание:

1. По рекомендованной литературе изучить: Международное право [Электронный ресурс] : учебное пособие / отв. ред. Ю. В. Трунцевский. – Москва : Изд-во «ЮНИТИ-ДАНА»; Закон и право, 2010. – 455 с. Глава 5. 5.4. Дипломатический иммунитет и привилегии представительств и персонала.
2. Подготовиться к докладу по вопросам практического занятия.
3. Подготовиться к тесту по изучаемой теме.

Тема 8. Консульские привилегии и иммунитеты

1. Понятие консульской привилегии и иммунитета.
2. Неприкосновенность архивов, документов, официальных документов. Фискальный иммунитет.

3. Право на свободные сношения со своим правительством и другими представительствами своего государства с использованием всех подходящих средств, включая закодированные и шифрованные депеши.

4. Таможенные и протокольные привилегии. Иммунитет от уголовной, от гражданской и административной юрисдикции. Иммунитет административно-технического персонала от гражданской и административной юрисдикции государства пребывания.

5. Привилегии почётных консулов.

Задание:

1. По рекомендованной литературе изучить: Международное право [Электронный ресурс] : учебное пособие / отв. ред. Ю. В. Трунцевский. – Москва : Изд-во «ЮНИТИ-ДАНА»; Закон и право, 2010. – 455 с. Глава 5. 5.6. Консульские представительства (учреждения): понятие, порядок образования.

2. Подготовиться к докладу по вопросам практического занятия.

3. Подготовиться к тесту по изучаемой теме.

Тема 9. Особенности церемониальных и протокольных мероприятий, осуществляемых в процессе официальных контактов с органами внешних сношений зарубежных государств

1. Понятие дипломатического протокола. История протокольной службы в России.

2. Понятие и виды протокольных и церемониальных мероприятий.

3. Правила международной вежливости.

4. Соотношение национального и международного церемониала и протокола.

5. Церемониальные и протокольные мероприятия при встрече представителей органов внешних сношений зарубежных государств.

Задание:

1. По рекомендованной литературе изучить: Международное право [Электронный ресурс] : учебное пособие / отв. ред. Ю. В. Трунцевский. – Москва : Изд-во «ЮНИТИ-ДАНА»; Закон и право, 2010. – 455 с. Глава 5. 5.8. Дипломатический протокол и церемониал.

2. Подготовиться к докладу по вопросам практического занятия.

3. Подготовиться к тесту по изучаемой теме.

ВОПРОСЫ ДЛЯ САМОСТОЯТЕЛЬНОЙ ПОДГОТОВКИ СТУДЕНТОВ К СДАЧЕ ЭКЗАМЕНА ПО ДИСЦИПЛИНЕ «ДИПЛОМАТИЧЕСКОЕ И КОНСУЛЬСКОЕ ПРАВО»

1. Понятие дипломатического права.
2. Венская конвенция о дипломатических сношениях 1961 г.
3. Конвенция 1969 г. о специальных миссиях. Конвенция 1975 г. о представительстве государств в их отношениях с международными организациями универсального характера.
4. Дипломатический корпус. Дипломатические классы и ранги.
5. Персонал дипломатического представительства.
6. Внутригосударственные и зарубежные органы внешних сношений.
7. Парламент, глава государства (коллегиальный или единоличный), правительство, ведомство иностранных дел как внутригосударственные органы внешних сношений.
8. Постоянные (посольства, миссии, постоянные представительства при международных организациях, консульские учреждения) и временные (специальные миссии и делегации на международных конференциях или в международных органах) зарубежные органы внешних сношений.
9. Отделы посольств: политический, экономический, печати, культурных связей, консульский, военный атташе, а также канцелярия.
10. Функции дипломатического представительства.
11. Класс послов и нунциев, аккредитуемых при главах государств.
12. Класс посланников, министров и интернунциев, аккредитуемых при главах государств.
13. Класс поверенных в делах, аккредитуемых при министрах иностранных дел.
14. Дипломатический, административно-технический и обслуживающий персонал.
15. Ранг атташе, третьего секретаря, второго секретаря, первого секретаря, советника, посланника, посла.
16. Понятие дипломатической привилегии и иммунитета.
17. Неприкосновенность архивов, документов, официальных документов.
18. Фискальный иммунитет.
19. Право на свободные сношения со своим правительством и другими представительствами своего государства с использованием

всех подходящих средств, включая закодированные и зашифрованные депеши.

20. Таможенные и протокольные привилегии.

21. Иммунитет от уголовной, от гражданской и административной юрисдикции.

22. Иммунитет административно-технического персонала посольств от гражданской и административной юрисдикции государства пребывания.

23. Права и обязанности представителя при международной организации.

24. Положения Конвенции 1975 г. о представительстве государств в их отношениях с международными организациями универсального характера.

25. Защита представителей государств при международных организациях.

26. Иммунитеты представителей при международных организациях.

27. Правовой статус административного и технического персонала посольств при международных организациях.

28. Правоспособность международных организаций.

29. Привилегии международных организаций.

30. Иммунитеты международных организаций.

31. Правоспособность, привилегии и иммунитеты должностных лиц международных организаций.

32. Консульское право.

33. Источники консульского права.

34. Двусторонние консульские конвенции.

35. Венская конвенция о консульских сношениях 1963 г.

36. Конвенция о предотвращении и наказании преступлений против лиц, пользующихся международной защитой, в том числе дипломатических агентов, 1973 г.

37. Положение о Консульском учреждении Российской Федерации, утверждённое Указом Президента РФ от 5 ноября 1998 г.

38. Защита прав и законных интересов граждан своего государства в стране пребывания.

39. Регистрация актов гражданского состояния в отношении своих граждан за рубежом.

40. Выдача виз своего государства гражданам страны пребывания.

41. Нотариальные функции в отношении граждан своего государства.

42. Понятие консульской привилегии и иммунитета.
43. Неприкосновенность архивов, документов, официальных документов консульств.
44. Понятие и история возникновения института почётных консулов.
45. Функции почётных консулов.
46. Права и обязанности почётных консулов.
47. Соотношение прав и обязанностей официальных и почётных консулов.
48. Привилегии почётных консулов.
49. История протокольной службы в России.
50. Понятие и виды протокольных и церемониальных мероприятий.
51. Национальная специфика в организации и проведении протокольных и церемониальных мероприятий.
52. Соотношение национального и международного церемониала и протокола.
53. Церемониальные и протокольные мероприятия при встрече представителей органов зарубежных государств.
54. Церемониальные и протокольные мероприятия при ведении переговоров с представителями органов зарубежных государств.
55. Церемониальные и протокольные мероприятия при проходах представителей органов зарубежных государств.

СЛОВАРЬ (ГЛОССАРИЙ)

Гражданство – устойчивая правовая связь человека с государством, выражающаяся в совокупности их взаимных прав, обязанностей и ответственности, основанная на признании и уважении достоинства, основных прав и свобод человека.

Виза – разрешение иностранцам, выданное соответствующим государственным органом РФ (дипломатическим представительством или консульским учреждением РФ, МИД РФ и ПВС МВД России) на въезд, выезд, проживание или проезд через территорию РФ.

Департамент консульской службы РФ – функциональное структурное подразделение МИД РФ, которое координирует и направляет деятельность консульских подразделений в составе дипломатических представительств и представительств МИД России на территории РФ, генеральных консульств, консульств, вице-консульств, консульских агентств, почётных консулов РФ за границей.

Венская конвенция о консульских сношениях разработана в рамках ООН и принята на конференции в 1963 г.; 19 марта 1967 г. вступила в силу.

Дипломатическое представительство (посольство) РФ – государственный орган внешних сношений РФ, осуществляющий представительство Российской Федерации в государстве пребывания. Оно учреждается по решению Правительства Российской Федерации в связи с установлением на основании Указа Президента Российской Федерации дипломатических отношений с соответствующим иностранным государством на уровне посольств.

Иностранец – иностранный гражданин (поданный), лицо без гражданства.

Иностранный гражданин – лицо, обладающее гражданством иностранного государства и не имеющее гражданство Российской Федерации.

Лицо без гражданства – лицо, не принадлежащее к гражданству Российской Федерации и не имеющее доказательств принадлежности к гражданству другого государства.

Консул – генеральный консул, консул, вице-консул или консульский агент, являющийся главой консульского учреждения. Глава кон-

сульского учреждения назначается после запроса и получения предварительного согласия государства пребывания Министром иностранных дел РФ. Получив патент от представляемого государства и экзекватуру от государства пребывания, он приступает к исполнению своих обязанностей.

Консул отдельский – дипломатический работник, которому руководитель дипломатического представительства поручил возглавить консульский отдел и сообщил об этом (нотой) в МИД государства пребывания. При отсутствии отдельных самостоятельных консульств своей страны деятельность консула отдельского распространяется на всю территорию государства пребывания. Как правило, он пользуется полным дипломатическим иммунитетом и привилегиями. Для назначения консула отдельского нет необходимости представлять патент и запрашивать экзекватуру.

Консул почётный – любое лицо, не являющееся штатным консульским должностным лицом, которому поручено выполнение отдельных консульских функций на территории государства пребывания от имени Российской Федерации с согласия государства пребывания. Консул почётный помимо отправления консульских функций может заниматься предпринимательской деятельностью. Он (в соответствии с Положением о почётном консуле РФ) не получает вознаграждение от представляемого государства за отправление консульских функций. Особых требований к гражданству консула почётного нет, он может быть гражданином как представляемого, так и иностранного государства. Венская конвенция о консульских сношениях 1963 г. предоставляет консулам почётным почти тот же объём привилегий и иммунитетов, что и консулам штатным.

Консул штатный – должностное лицо, которое состоит на государственной службе представляемого государства и является его гражданином. Он получает регулярное жалованье и не должен заниматься никакой приносящей доходы деятельностью, кроме отправления консульских функций.

Консульская легализация – подтверждение правомерности документов в международном общении, компетентности выдающего, составляющего или заверяющего их учреждения. Консульская легализация заключается в установлении и засвидетельствовании подлинности подписей и печатей на документах.

Консульское должностное лицо – любое лицо, включая главу консульского учреждения, которому поручено выполнение консульских функций (генеральный консул, консул, вице-консул, консульский агент и секретарь консульского учреждения), а также лицо, прикомандированное к консульскому учреждению для подготовки к службе в консульских учреждениях (стажёр).

Консульский округ – район, отведённый консульскому учреждению для выполнения консульских функций. Он указывается в международном соглашении об открытии консульского учреждения, консульском патенте и экзекватуре.

Консульские иммунитеты – изъятия из правопорядка государства пребывания, распространяемые на консульских должностных лиц, членов их семей и имущество в отношении принудительных судебных, административных и фискальных мер органов государства пребывания, таких, в частности, как арест, иски, обыск, допрос, налоги, эмбарго, реквизиция, постой. Консульский иммунитет носит, как правило, функциональный характер, т.е. связан с отправлением консульских функций. Он начинается с момента вступления консульского работника на территорию государства пребывания и кончается по завершении им консульской миссии.

Консульская экзекватура – обычно это документ о признании государством пребывания указанного в консульском патенте лица в качестве главы самостоятельного консульского учреждения и о предоставлении ему права выполнять консульские функции в определённом консульском округе.

Инсуррекция – в дипломатическом праве – отказ дипломата выполнять свои функции; одно из оснований прекращения полномочий дипломатического представителя.

Международное право – правовая система договорных и обычных норм и принципов, выражающих согласованную волю государств.

Объявление персоной нон грата – заявление государства о том, что дальнейшее пребывание того или иного дипломата, члена его семьи или какого-либо другого сотрудника дипломатического представительства на его территории нежелательно.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Право внешних сношений имеет весьма богатую историю. Отношения, которые являются предметом регулирования данной отрасли международного права, начали складываться с момента возникновения первых государств. В настоящее время право внешних сношений – это одна из ведущих отраслей международного права, которая имеет очень сложную структуру и высокую степень кодификации.

Цель учебной дисциплины – повышение общего уровня правовой культуры студентов; формирование у будущих юристов мировоззренческих установок, ориентированных на верховенство права в регулировании общественных отношений, в том числе международных; получение студентами знаний, выработка умений и навыков, а также профессиональных компетенций в области права внешних сношений.

Пособие по изучению курса «Дипломатическое и консульское право» предназначено для студентов специальности 030501 всех форм обучения, а также для преподавателей высших и средних специальных учебных заведений.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. **Международное право. Особенная часть** : учебник для вузов / М. В. Андреев, П. Н. Бирюков, Р. М. Валеев и др. ; отв. ред. Р. М. Валеев. – Москва : Статут, 2010. – 624 с.
2. **Международное право** : учебник / отв. ред. А. Н. Вылегжанин. – Москва : Юрайт, 2009.
3. **Международное право**. [Электронный ресурс] : учебник / отв. ред. К. К. Гасанов. – Москва : Изд-во «ЮНИТИ-ДАНА»; Закон и право, 2010. – 479 с. ил. – Загл. с экрана. – Режим доступа: <http://knigafund.ru/books/106703>.
4. **Международное право в схемах и определениях**. [Электронный ресурс] : учебное пособие / Н. Н. Федошева. – Москва : Изд-во «Книжный мир», 2009. – 106 с. ил. – Загл. с экрана. – Режим доступа: <http://knigafund.ru/books/88747>.
5. **Международное право**: [Электронный ресурс] : учебное пособие / отв. ред. Ю. В. Трунцевский. – Москва : Изд-во «ЮНИТИ-ДАНА»; Закон и право, 2010. – 455 с. ил. – Загл. с экрана. – Режим доступа: <http://knigafund.ru/books/106704>.
6. **Международное право. Общая часть** [Электронный ресурс] : учебник / отв. ред. И. И. Лукашук. – Москва : Изд-во «Волтерс Клувер», 2008. – 432 с.: ил. – Загл. с экрана. – Режим доступа: <http://knigafund.ru/books/38113>.
7. **Международное право. Особенная часть** [Электронный ресурс] : учебник для студентов юридических факультетов и вузов / отв. ред. И. И. Лукашук. – Москва : Изд-во «Волтерс Клувер», 2008. – 536 с.: ил. – Загл. с экрана. – Режим доступа: <http://knigafund.ru/books/38114>.
8. **Арутюнян, Д. Г.** Привилегии и иммунитеты Генерального секретаря ООН / Д. Г. Арутюнян // Вестник Российского университета дружбы народов. Сер.: Юридические науки. – 2002. – № 1.
9. **Ануфриев, Л. П.** Соотношение международного публичного и международного частного права: правовые категории / Л. П. Ануфриев. – Москва : Спарк, 2002.
10. **Бекяшев, К. А.** Международное право в схемах : учебное пособие / К. А. Бекяшев. – Москва : Проспект, 2006.
11. **Валеев, Р. М.** Международное право. Особенная часть : учебник / Р. М. Валеев, Г. И. Курдюков. – Москва : Статут, 2010. – 624 с.
12. **Ильин, Ю. Д.** Международное публичное право : лекции / Ю. Д. Ильин. – Москва : Юрист, 2005.
13. **Каламкарян, М. А.** Международное право : учебник для вузов / М. А. Каламкарян. – Москва : Российское юридическое образование, 2005.

14. **Купреев, С. С.** Правовое регулирование деятельности представительств международных финансовых организаций на территории Российской Федерации / С. С. Купреев // *Международное публичное и частное право.* – 2007. – № 2.

15. **Международное право** : учебник / под ред. А. А. Ковалёва, С. В. Черниченко. – Москва : Омега–Л, 2008.

16. **Международное право** : учебник для вузов. – Москва : Норма, 2006.

17. **Международное право** : учебник для вузов / под ред. А. И. Микульшина. – Москва : Международные отношения, 2005.

18. **Сонькин, Н. Б.** Адвокат в Европейском суде по правам человека: информационно-методические материалы и комментарии : практическое пособие / Н. Б. Сонькин. – Москва : Юрлитинформ, 2004.

19. **Толстых, Л. В.** Международное право: практика применения консультативных заключений Международного Суда ООН / Л. В. Толстых. – Москва : МЗ–Пресс, 2004.

20. **Блищенко, И. П.** Дипломатическое и консульское право / И. П. Блищенко, В. Н. Дурденевский. – Москва, 1962.

21. **Блищенко, И. П.** Дипломатическое право / И. П. Блищенко. – Москва, 1990.

22. **Борунков, А. Ф.** Дипломатический протокол в России / А. Ф. Борунков. –

23. **Демин, Ю. Г.** Статус дипломатических представительств и их персонала / Ю. Г. Демин. – Москва, 1995.

24. **Ковалев, А. А.** Привилегии и иммунитеты в современном международном праве / А. А. Ковалев. – Москва, 1986.

25. **Кузнецов, С. А.** Представители государств в международных организациях / С. А. Кузнецов. – Москва, 1980.

26. **Николаев, А.** Дипломатические привилегии и иммунитеты / А. Николаев // *Международная жизнь.* 1983

27. **Дипломатический вестник** МИД РФ. – 2012. – № 12.

28. **Селянинов, О. П.** Дипломатические представительства / О. П. Селянинов. – Москва, 1986

29. **Молочков, Ф. Ф.** Дипломатический протокол и дипломатическая практика / Ф. Ф. Молочков. – Москва : Международные отношения, 1977. – 248 с.

30. **Учреждение** дипломатического представительства. – Москва, 1976.

Нормативно-правовые акты

31. **Устав** Организации Объединённых Наций (Сан-Франциско, 26 июня 1945 г.) // *Сборник «Действующее международное право».* –

Т. 1. СССР ратифицировал настоящий Устав Указом Президиума ВС СССР от 20 августа 1945 г.

32. **Венская** конвенция о дипломатических сношениях. 1961 г.

33. **Венская** конвенция о представительстве государств в их отношениях с международными организациями универсального характера. 1975 г.

34. **Конвенция** о специальных миссиях. 1969 г.

35. **Положение** о дипломатических и консульских представительствах иностранных государств на территории СССР. 1966 г.

36. **Положение** о Министерстве иностранных дел РФ. 1995 г.

37. **Указ** президента РФ от 28.10.1996 г., утвердивший «Положение о посольстве РФ».

38. **Конституция РФ**. 1993 г.

39. **Устав** Содружества Независимых Государств (Минск, 22 января 1993 г.) // Бюллетень международных договоров. – 1994. – № 1. Сборник «Действующее международное право». – Т. 1.

40. **О праве** граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации : закон РФ от 25 июня 1993 г. № 5242-1 (с изменениями от 25 декабря 2008 г.) // Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета Российской Федерации от 12 августа 1993 г. – № 32. – Ст. 1227.

Рекомендуемая (дополнительная) литература

41. **Абашидзе, А. Х.** Право внешних сношений : учебное пособие / А. Х. Абашидзе, М. В. Федоров. – Москва, 2009.

42. **Андреев, С.** Дипломатические представительства / С. Андреев // Международная жизнь. – 1986. – № 3.

43. **Андреев, С.** Дипломатические привилегии и иммунитеты / С. Андреев // Международная жизнь. – 1986. – № 6.

44. **Анисимов, М. Ю.** Российский дипломат А. П. Бестужев-Рюмин (1693 – 1766) / М. Ю. Анисимов // Новая и новейшая история. – 2005. – № 6.

45. **Арутюнян, Д. Г.** Привилегии и иммунитеты Генерального секретаря ООН / Д. Г. Арутюнян // Вестник Российского университета дружбы народов. Сер.: Юридические науки. – 2002. – № 1.

46. **Бабурин, С. Н.** Торговые сети в процессе становления в современной России торговой отрасли / С. Н. Бабурин // Вестник Российского государственного торгово-экономического университета (РГТЭУ). – 2007. – № 2.

47. **Белковец, Л. П.** Становление дипломатического и консульского права. России / Л. П. Белковец, С. В. Белковец. – Новосибирск, 2009.

48. **Бережков, Б. М.** Страницы дипломатической истории / Б. М. Бережков. – Москва, 1982.
49. **Блищенко, И. П.** Дипломатическое право / И. П. Блищенко. – Москва, 1990.
50. **Блищенко, И. П.** Парламент как орган внешних сношений / Вопросы теории и практики современного международного права. Ученые записки. Вып. 3 / И. П. Блищенко ; под ред. Л. А. Моджорян. – Москва : Изд-во ИМО, 1960.
51. **Блищенко, И. П.** Дипломатическое и консульское право / И. П. Блищенко, В. И. Дурденевский. – Москва, 1962.
52. **Блищенко, И. П.** История возникновения и развития дипломатических и консульских институтов / И. П. Блищенко, В. Н. Дурденевский. – Москва, 1962.
53. **Бобылев, Г. В.** Основы консульской службы / Г. В. Бобылев, Н. Зубков. – Москва, 1986.
54. **Бобылев, Г. В.** Консульское право : учебное пособие / Г. В. Бобылев. – Москва, 2007.
55. **Бобылев, Г. В.** Основы консульской службы / Г. В. Бобылев. – Москва, 1986.
56. **Борунков, А. Ф.** Дипломатический протокол в России / А. Ф. Борунков. – Москва, 2001.
57. **Воронкова, И.** Внешнеполитическое ведомство Российской империи начала XX века / И. Воронкова // Государственная служба. – 2009. – № 3.
58. **Ганюшкин, Б. В.** Неприкосновенность личности работников консульских учреждений / Б. В. Ганюшкин // Московский журнал международного права. – 2000. – № 4.
59. **Ганюшкин, Б. В.** Правовое положение консульств и их персонала / Б. В. Ганюшкин // Московский журнал международного права. – 1999. – № 3.
60. **Демин, Ю. Г.** Статус дипломатических представительств и их персонала / Ю. Г. Демин. – Москва, 2010.
61. **Елизаров, Н.** Почётный консул России / Н. Елизаров // Международная жизнь. – 1998. – № 11–12.

Список рекомендуемых интернет-ресурсов

62. www.mid.ru – Сайт Министерства иностранных дел Российской Федерации.
63. <http://www.un.int/russia> – Сайт Постоянного Представительства Российской Федерации при Организации Объединённых Наций.

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	3
ЛЕКЦИИ ПО УЧЕБНОЙ ДИСЦИПЛИНЕ «ДИПЛОМАТИЧЕСКОЕ И КОНСУЛЬСКОЕ ПРАВО»	5
Тема 1. Понятие и источники дипломатического права	5
Вопрос 1. Возникновение и развитие дипломатического права	5
Вопрос 2. Понятие и система дипломатического права	9
Вопрос 3. Дипломатическое право как отрасль международного права	10
Вопрос 4. Источники дипломатического права	12
Тема 2. Государственные органы внешних сношений	18
Вопрос 1. Понятие и классификация органов внешних сношений	18
Вопрос 2. Характеристики государственных органов внешних сношений	23
Тема 3. Состав и функции дипломатического представительства. Дипломатический корпус	27
Вопрос 1. Состав дипломатического представительства и его функции	27
Вопрос 2. Учреждение дипломатического представительства	31
Вопрос 3. Персонал дипломатического представительства	36
Вопрос 4. Дипломатический корпус	38
Тема 4. Иммунитеты и привилегии дипломатического представительства и его персонала	39
Вопрос 1. Теоретическое обоснование дипломатических привилегий и иммунитетов	39
Вопрос 2. Дипломатические привилегии и иммунитеты в свете положений Венской Конвенции о дипломатических сношениях 1961 г.	45

Тема 5. Правовой режим представительств и его персонала при международных организациях	50
Вопрос 1. Привилегии и иммунитеты Организации Объединённых Наций согласно Конвенции 1946 г.	50
Вопрос 2. Привилегии и иммунитеты специализированных учреждений Организации Объединённых Наций согласно Конвенции 1947 г.	54
Вопрос 3. Правовое положение представительства при международной организации	60
Тема 6. Понятие и источники консульского права	65
Вопрос 1. Понятие консульского права	65
Вопрос 2. Источники консульского права	66
Вопрос 3. Внутригосударственное законодательство в деятельности консульских учреждений Российской Федерации	73
Тема 7. Консульские функции	78
Вопрос 1. Основные задачи и функции консульских учреждений	78
Вопрос 2. Защита прав и законных интересов граждан своего государства в стране пребывания	79
Вопрос 3. Регистрация актов гражданского состояния в отношении своих граждан	81
Вопрос 4. Выдача виз своего государства гражданам страны пребывания	84
Вопрос 5. Нотариальные функции в отношении граждан своего государства	87
Тема 8. Консульские привилегии и иммунитеты.	
Почётные консулы	90
Вопрос 1. Понятие консульской привилегии и иммунитета	90
Вопрос 2. Привилегии и иммунитеты штатных консульских должностных лиц	96
Вопрос 3. Понятие и история возникновения института почётных консулов	100

Тема 9. Особенности церемониальных и протокольных мероприятий, осуществляемых в процессе официальных контактов с правоохранительными органами зарубежных государств	104
Вопрос 1. История протокольной службы в России	104
Вопрос 2. Соотношение национального и международного церемониала и протокола. Мировая практика организации дипломатического протокола	105
Вопрос 3. Понятие и виды протокольных и церемониальных мероприятий. Национальная специфика в организации и проведении протокольных и церемониальных мероприятий	108
Вопрос 4. Особенности церемониальных и протокольных мероприятий	109
Вопрос 5. Дипломатический корпус	113
САМОСТОЯТЕЛЬНАЯ РАБОТА СТУДЕНТОВ	117
ВОПРОСЫ ДЛЯ САМОСТОЯТЕЛЬНОЙ ПОДГОТОВКИ СТУДЕНТОВ К СДАЧЕ ЭКЗАМЕНА ПО ДИСЦИПЛИНЕ «ДИПЛОМАТИЧЕСКОЕ И КОНСУЛЬСКОЕ ПРАВО»	122
СЛОВАРЬ (ГЛОССАРИЙ)	125
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	128
СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ	129

Учебное издание

ИСКЕВИЧ Ирина Сергеевна
ПОДОЛЬСКИЙ Александр Владимирович

ДИПЛОМАТИЧЕСКОЕ И КОНСУЛЬСКОЕ ПРАВО

Учебное пособие

Редактор И. В. Калистратова
Инженер по компьютерному макетированию М. Н. Рыжкова

ISBN 978-5-8265-1243-2



Подписано в печать 04.02.2014.
Формат 60 × 84/16. 7,91 усл. печ. л.
Тираж 100 экз. Заказ № 41

Издательско-полиграфический центр
ФГБОУ ВПО «ТГТУ»
392000, Тамбов, ул. Советская, 106, к. 14.
Тел./факс (4752) 63-81-08, 63-81-33.
E-mail: izdatelstvo@admin.tstu.ru