

# Тенденции развития консульского права

Торшина О.М.\*

В статье рассматриваются некоторые ключевые моменты развития консульского права. С течением времени круг вопросов, входящих в компетенцию консульских учреждений, неуклонно расширялся, функции их приобретали все более многогранный характер. Консульские учреждения призваны содействовать развитию не только экономических, торговых, но и научно-технических, культурных, а в некоторых случаях и политических связей между государствами. Приводится понятие и определение консульских отношений, указывается, что консульские отношения являются одним из видов межгосударственных отношений, устанавливаемых главным образом в целях решения задач по защите государства, прав и законных интересов своих граждан и юридических лиц, находящихся или действующих на территории другого государства. В ходе консульской договорной практики последнего времени сформировались международно-правовые принципы, которые можно разделить на две группы: 1). общепризнанные принципы международного права и 2). отраслевые (специальные) принципы консульского права.

**Ключевые слова:** консульское право; консульские отношения; консульское учреждение; консульская служба; консульство; консульская защита; консульская деятельность; консульские конвенции.

Консульские отношения имеют огромное значение в жизни государства. Исторически консульские отношения были связаны прежде всего с международной торговлей и торговым мореплаванием. Долгое время они осуществлялись на основе международного обычая. В XI–XVI вв. почти все страны Европы имели своих консулов в иностранных государствах. В этот и более поздние периоды государства начинают заключать консульские договоры. Первоначально они заключались между христианскими странами и мусульманскими монархами, назывались «капитуляциями» и значительно увеличили влияние консулов. Генуя (1453 г.), Венеция (1454 г.), Франция (1535 г.) подписали капитуляцию с Турцией. По этим договорам их консулы в Турции получили

---

\* Торшина Ольга Михайловна – аспирант кафедры международного права Дипломатической академии МИД России; Консульский департамент МИД России, 3-й секретарь. olya\_torshina@mail.ru.

право гражданской и уголовной юрисдикции над своими гражданами<sup>1</sup>. Так, в договоре Франции 1535 г. «Торговля и дружба между французским королем и турецким султаном» предусматривалось, что подданные обеих стран могут получать, продавать, обменивать и провозить по суше и морю из одной страны в другую страну товары всех видов. Лишь только консул «может вести судебные разбирательства и выносить приговоры во всех случаях по гражданским и уголовным делам, которые могут возникать между купцом и другими подданными короля»<sup>2</sup>.

Первым шагом на пути кодификации консульского права явилась франко-испанская консульская конвенция, подписанная в Пардо в марте 1769 г. В 1681 г. был принят известный Торговый ордонанс, который в некоторой части все еще находится в силе, поскольку рассматривает основные вопросы организации, правового положения и деятельности консульств. В дальнейшем в ордонанс в 1778 и 1781 гг. были внесены изменения. В 1833 г. было принято несколько декретов, которые провели значительную правовую кодификацию консульских вопросов. Вся система законодательных актов легла в основу современной консульской службы Франции<sup>3</sup>.

В XVIII–XIX вв. росло число консульств, закреплялось их деление на штатные и нештатные, реформировались консульские службы, принимались консульские уставы, совершенствовались консульские отношения на основе двусторонних консульских конвенций.

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 или организациям. За ними практически не признавалось какого-либо качества представительства интересов своего государства как такового<sup>4</sup>.

Исторические особенности развития консульских отношений и в настоящее время продолжают определять некоторую их специфику. В некоторых государствах дипломатическая и консульская службы

---

<sup>1</sup> Бобылев К.В., Зубков Н.Г. Основы консульской службы. М.: Международные отношения, 1986. С. 15.

<sup>2</sup> Ильин Б.Д. Основные тенденции в развитии консульского права. М.: Юрид. лит., 1969. С. 8–9.

<sup>3</sup> Ильин Б.Д. Указ.соч. С. 10.

<sup>4</sup> Международное право: Учебник. 3-е изд., перераб. и доп. М.: ТК Велби, Изд-во «Проспект», 2008. С. 600.

разделены и сотрудникам консульской службы присваиваются специальные консульские ранги, наименования которых, как правило, совпадают с наименованиями классов глав консульских учреждений: генеральные консулы, консулы, вице-консулы, консульские агенты. В СССР (РСФСР) консульская служба с 1918 г. была объединена с дипломатической, и работникам консульской службы с тех пор стали присваивать дипломатические ранги. Аналогичной практики после 1991 г. продолжает придерживаться и Россия.

СССР в середине 1920-х гг. стал инициатором введения в международную практику института «отдельских консульств», т.е. создания консульских отделов в составе дипломатических представительств. В настоящее время консульская практика знает два вида штатных консульских учреждений: консульские отделы дипломатических представительств и самостоятельные (отдельные) консульские учреждения.

С течением времени круг вопросов, входящих в компетенцию консульских учреждений, неуклонно расширялся, функции их приобретали все более многогранный характер. Консульские учреждения призваны содействовать развитию политических связей между государствами, экономических, торговых, а также научно-технических и культурных.

Консульские отношения являются одним из видов межгосударственных отношений, устанавливаемых главным образом в целях решения задач по защите государства, прав и законных интересов своих граждан и юридических лиц, находящихся или действующих на территории другого государства.

Для определения различий между дипломатическими и консульскими отношениями, цели и задачи которых во многом совпадают, за основу можно взять такой условный критерий: там, где политический характер действий государства выражен достаточно четко, будут присутствовать в основном дипломатические отношения, и, наоборот, где налицо интересы сугубо торгово-экономические, гуманитарные, научные, культурные и др., направленные на разрешение проблем административно-правового, технического характера и связанных с этим коллизий в процессе взаимоотношений государств, следует говорить о целесообразности использования консульских отношений<sup>5</sup>.

К середине XX в. сформировалась самостоятельная область международного права – консульское право. Совокупность конвенционных

---

<sup>5</sup> Консульское право и консульская служба. Алма-Ата. 2000. С.37;

и обычных норм, определенных норм внутреннего законодательства государств по вопросам консульских отношений составляет основу консульского права<sup>6</sup>.

В обобщенном виде современным консульским правом следует считать совокупность международно-правовых принципов и норм, регулирующих межгосударственные отношения по таким вопросам, как установление и прекращение консульских отношений, организация и деятельность консульских учреждений, назначение и допущение консулов, консульские функции, а также иммунитеты и привилегии консульских учреждений и их должностных лиц<sup>7</sup>.

В современном консульском праве действуют четыре многосторонние консульские конвенции. Три из них носят региональный характер: Каракасская конвенция о консульских функциях 1911 г., Гаванская конвенция о консульских чиновниках 1928 г. и Европейская конвенция о консульских функциях, заключенная странами Совета Европы в Париже 11 декабря 1967 г. Универсальный характер имеет Венская конвенция о консульских сношениях 1963 г., которая вступила в силу 18 марта 1967 г., СССР ратифицировал ее 16 февраля 1989 г.

Большую роль в консульском праве играют двусторонние договоры и конвенции по консульским вопросам. Сейчас их число во всем мире достигает несколько тысяч. В настоящее время Россия участвует в 89 двусторонних консульских конвенциях<sup>8</sup>.

К источникам консульского права относятся также положения некоторых международных договоров, которые не посвящены исключительно консульским вопросам. Это прежде всего Венская конвенция о дипломатических сношениях 1961 г., международные договоры о правовой помощи, об урегулировании случаев двойного гражданства, договоры и соглашения по вопросам торговли и мореплавания и ряд других.

Основными нормативными правовыми актами, регламентирующими консульскую деятельность за рубежом в части, не противоречащей законодательству Российской Федерации, являются Консульский устав СССР 1976 г.<sup>9</sup>, а также Положение о Консульском учреждении

---

<sup>6</sup> Ильин Ю.Д. Указ. соч. С. 95;

<sup>7</sup> Смирнов Ю.М. Некоторые вопросы современного консульского права. Актуальные международно-правовые и гуманитарные проблемы. Выпуск VII. С. 102–103.

<sup>8</sup> Международное право: Учебник. С. 600.

<sup>9</sup> Утвержден Указом Президиума Верховного Совета СССР от 25 июня 1976 г. № 4146-IX. Ведомости ВС СССР. 1976. № 27. Ст. 404.

Российской Федерации 1998 г.<sup>10</sup>. Многие положения Консульского устава СССР перестали отвечать реалиям современных общественных отношений и соответствовать требованиям динамично развивающегося российского законодательства. Последние десятилетия внесли серьезные коррективы в основные направления работы российских консульских учреждений, что обусловило расширение консульских функций<sup>11</sup>.

Существенным фактором актуализации правовой базы консульской деятельности является значительно возросшее количество граждан Российской Федерации, выезжающих за рубеж или проживающих там постоянно. Возникла необходимость в разработке нового Консульского устава. Принятие Консульского устава Российской Федерации позволит оптимизировать многие практические вопросы консульской деятельности: в частности, усовершенствовать порядок установления размера платы, взимаемой за совершение юридически значимых действий и оказание услуг консульскими учреждениями, активнее задействовать возможности института почетного консула, а также решить вопросы предоставления помощи в возвращении в Российскую Федерацию, в том числе материальной, гражданам, оказавшимся без средств к существованию за рубежом и т.д.

В ходе консульской договорной практики последнего времени сформировались международно-правовые принципы, которые лежат в основе установления, осуществления консульских отношений и выполнения консульских функций. Их можно разделить на две группы: 1) общие принципы международного права и 2) отраслевые (специальные) принципы консульского права.

Консульское право базируется на общепризнанных принципах международного права, которые распространяются на деятельность консульских учреждений. Эти принципы следующие.

1. Принцип всеобщего уважения прав человека. Многочисленные международные документы по правам человека дают основание говорить о том, что в современном международном праве имеется универсальная норма, в соответствии с которой государства обязаны уважать и соблюдать права человека для всех, без различия расы, пола, языка и религии. В консульской сфере этот принцип особенно важен, так как

---

<sup>10</sup> Указ Президента Российской Федерации от 05.11.1998 № 1330 «Об утверждении положения о консульском учреждении Российской Федерации». Собрание законодательства РФ. 09.11.1998, № 45, Ст. 5509.

<sup>11</sup> Международное право: Учебник. С. 600.

защита прав человека за рубежом во многом зависит от эффективного функционирования органов консульской службы. Работники консульских учреждений ежедневно сталкиваются с проблемами своих граждан, репатриантов, беженцев, других уязвимых категорий людей, требующих особого внимания с позиций соблюдения прав человека.

В Конституции Российской Федерации 1993 г.<sup>12</sup>, по сравнению с предшествующими Конституциями СССР, количество положений, имеющих непосредственное отношение к сфере деятельности консульской службы, значительно увеличилось (ст. 6, 27, 61, 62, 89). Особый интерес представляет ст. 61, в которой указывается, что «Российская Федерация гарантирует своим гражданам защиту и покровительство за ее пределами».

В двусторонних консульских отношениях важность этого принципа возрастает, так как он означает право представляемого государства осуществлять защиту прав и интересов своих граждан зарубежными органами, каковыми являются консульские заграничные учреждения. Этот принцип входит в число основных функций консульств. Как это следует практически из всех консульских конвенций, это одна из основных целей, для осуществления которых и учреждается консульское учреждение.

С другой стороны, указанный принцип налагает на государство пребывания обязательство уважать и обеспечивать соблюдение прав иностранных граждан на своей территории в соответствии со своим законодательством, международными договорами и международными стандартами в области прав человека. В современном консульском праве этот принцип нашел отражение в Венской конвенции о консульских сношениях 1963 г., Европейской конвенции о консульских функциях 1967 г. и практически во всех двусторонних консульских конвенциях Российской Федерации.

Вместе с этим следует отметить, что в международном праве действует институт дипломатической и консульской защиты, который является составной частью принципа всеобщей защиты прав человека.

Дипломатическая защита – защита, которую в соответствии с международным правом по соответствующим каналам государство оказывает своим гражданам в целях обеспечения или восстановления их прав и интересов, нарушенных иностранным государством. В широком смысле слова к дипломатической защите относят также консульскую

---

<sup>12</sup> Конституция Российской Федерации. «Российская газета», 12 дек. 1993 г.

защиту, которая состоит в обеспечении консульскими учреждениями защиты прав и интересов граждан представляемого государства посредством использования местных средств правовой защиты и обращения к местным властям государства пребывания<sup>13</sup>.

Дипломатическая защита граждан за рубежом является одним из важнейших институтов современного международного права<sup>14</sup>. Дипломатическая защита – это термин, который иногда употребляется в широком смысле. Он совсем не означает, что именно дипломатическое представительство как таковое должно оказывать защиту. Как правило, на практике оказание защиты гражданам представляемого государства обычно является консульской функцией, и только в особо серьезных и политически значимых случаях соответствующие действия по защите граждан осуществляются от имени дипломатического представительства в целом.

В международной практике употребляют оба термина: «консульская защита» и «дипломатическая защита», понимая под последней защиту, оказываемую непосредственно дипломатическим представительством своим гражданам или юридическим лицам в соответствии с нормами международного права, если вопрос принимает политическую остроту. Если сопоставлять оба эти термина, то следует признать, что консульская защита – защита прав, имущественных интересов, направленная на защиту отдельных лиц или группы лиц; дипломатическая защита – защита по широкому кругу вопросов, представляет собой рассмотрение и решение более крупных вопросов. Однако если консульская защита не достигла необходимых результатов, она перерастает в дипломатическую защиту в прямом смысле, которая может осуществляться не только дипломатическим представительством, но и ведомством иностранных дел, главой правительства и даже главой государства. Так, в 1996 г. спецслужбы США необоснованно арестовали приехавшего в Нью-Йорк бывшего сотрудника КГБ СССР В. Галкина, обвиняя его в шпионаже. После того как дипломатическая защита на консульском уровне не дала результата, глава Правительства России В.С. Черномырдин переговорил по телефону с вице- президентом США А. Гором. Российский гражданин был освобожден, и судебное преследование прекращено<sup>15</sup>.

---

<sup>13</sup> Словарь международного права. М.: Межд. отношения, 1986. С. 93–94.

<sup>14</sup> Елифанов В.В. Правовые аспекты дипломатической защиты физических и юридических лиц. Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М, 1996.

<sup>15</sup> Лукашук И.И. Международное право. Особенная часть. М.: БЕК, 1998. С. 18.

Оказывая своему гражданину дипломатическую и консульскую защиту, государство добивается выполнения государством пребывания своих международных обязательств и своего национального законодательства в отношении иностранцев<sup>16</sup>.

2. Принцип суверенного равенства государств – общепризнанный принцип международного права, означающий, что все государства юридически равны между собой в качестве суверенных независимых участников международного общения, пользуются одинаковыми правами и несут одинаковые обязанности. Данный принцип лежит в основе современных международных отношений и тесно связан с другими принципами международного права – принципом невмешательства, принципом добросовестного выполнения международных обязательств, принципом сотрудничества между государствами. Он закреплен в Уставе ООН, Декларации о принципах международного права 1970 г., Заключительном акте СБСЕ 1975 г. и др.

В современном консульском праве в качестве общепризнанного этот принцип зафиксирован в Венской конвенции о консульских сношениях 1963 г. и практически во всех двусторонних консульских конвенциях.

3. Принцип невмешательства во внутренние дела государств – один из основных принципов современного международного права. Он вытекает из суверенитета государств и принципа суверенного равенства государств; закреплен в Уставе ООН, Декларации о принципах международного права 1970 г., Заключительном акте СБСЕ 1975 г., Декларации о недопустимости вмешательства во внутренние дела государств, об ограждении их независимости и суверенитета 1963 г., Декларации о недопустимости интервенции и вмешательства во внутренние дела других государств 1981 г. В соответствии с данным принципом ни одно государство или группа государств не имеют права вмешиваться прямо или косвенно по какой бы то ни было причине во внутренние дела другого государства.

В консульском праве этот принцип нашел отражение в Венской конвенции о консульских сношениях 1963 г., Европейской конвенции о консульских функциях 1967 г., двусторонних консульских конвенциях.

---

<sup>16</sup> Подробнее о консульской защите см.: Смирнов Ю.М. Некоторые вопросы современного консульского права. Актуальные международно-правовые и гуманитарные проблемы. Сборник статей. ДА МИД России. 2007. Выпуск VII. С. 106–109.



4. Принцип сотрудничества между государствами. В соответствии с данным принципом государства обязаны сотрудничать друг с другом независимо от различий их политических, экономических и социальных систем в различных областях международных отношений. Он закреплен в Уставе ООН (п. 3 ст. 1), Декларации о принципах международного права 1970 г., Заключительном акте СБСЕ 1975 г., Венской конвенции о консульских сношениях 1963 г., Европейской конвенции о консульских функциях 1967 г. и во всех двусторонних конвенциях.

В современном консульском праве этот принцип зафиксирован в качестве общепризнанного, так как практически во всех консульских конвенциях содержится положение о содействии развитию торговых, экономических, культурных, научных и других связей между представляемым государством и государством пребывания в целях укрепления развития делового и взаимовыгодного сотрудничества государств.

5. Принцип добросовестного выполнения международных обязательств – императивный принцип международного права, в силу которого действительное международное обязательство, независимо от его характера и источников (договоры, обычаи, обязательные постановления международных органов, односторонние акты), подлежит добросовестному выполнению. Данный принцип закреплен в Уставе ООН, Декларации о принципах международного права 1970 г., Заключительном акте СБСЕ 1975 г. Главной его составной частью является принцип добросовестного выполнения международных договоров, который имеет свое самостоятельное значение. В консульском праве это означает обязанность государств действовать в строгом соответствии со своими обязательствами, вытекающими из Венской конвенции о консульских сношениях 1963 г., Европейской конвенции о консульских функциях 1967 г., двусторонних консульских конвенций (договоров) и других соглашений государств, касающихся в той или иной степени консульских вопросов.

6. Принцип взаимности. В соответствии с этим принципом страна пребывания предоставляет юридическим и физическим лицам аккредитующего государства права, льготы и привилегии при условии, что юридические и физические лица государства пребывания будут пользоваться такими же правами, льготами и привилегиями в партнерском иностранном государстве. Этот принцип нашел свое закрепление в двусторонних консульских договорах, конвенциях и соглашениях – без учета взаимных прав и обязанностей не может быть равноправного

соглашения. Международные договоры, заключенные в нарушение принципов взаимности выгод и обязательств и равноправия, признаются противоправными.

Особенно широко принцип взаимности применяется в международном экономическом праве, где под взаимностью понимается предоставление определенного режима иностранным физическим и юридическим лицам (национального или режима наибольшего благоприятствования). Различают два вида взаимности: материальную и формальную. Под материальной взаимностью понимается предоставление (в соответствии с международным договором) иностранным физическим и юридическим лицам тех же конкретных прав, которыми пользуются в данном иностранном государстве отечественные граждане и юридические лица. При формальной взаимности иностранным физическим и юридическим лицам предоставляются те права, которые вытекают из местного законодательства и которыми также пользуются местные физические и юридические лица<sup>17</sup>.

Право защиты государством собственных граждан за границей закреплено во множестве двусторонних договоров государств, а также в таких многосторонних международных документах, как: Гаагская конвенция по вопросам гражданского процесса от 1 марта 1954 г.; Венская конвенция о дипломатических сношениях от 18 апреля 1961 г.; Венская конвенция о консульских сношениях от 24 апреля 1963 г.

Принцип взаимности является основой дипломатических и консульских отношений и поэтому широко применяется в дипломатической и консульской практике, в последнем случае он служит основой для деятельности консульских учреждений. Это касается защиты прав и интересов своих граждан и юридических лиц в случае нарушения государством пребывания правил определенного режима, предоставленного им в договорном порядке (например, установление дискриминационных требований к выдаче виз, повышение таможенных пошлин, арест морских судов и т.п.). В таком случае прямая обязанность консульских должностных лиц – добиться восстановления нарушенных прав посредством консульской или дипломатической защиты. Если такой способ не приносит результата, то наступает возможность или необходимость применения реторсии со стороны представляемого государства.

---

<sup>17</sup> Соловьев Э.Я. Основы консульского права: Учебное пособие, М.: Ось-89, 2005. С. 7.

Принцип взаимности наиболее наглядно показывает связь консульского права с международным экономическим и частным правом. Некоторые авторы включают реторсию в число общих принципов международного права<sup>18</sup>. Применение реторсии наступает только в случае нарушения принципа взаимности и зависит от волеизъявления «потерпевшего» государства, которое может применить реторсию, а может и не применить<sup>19</sup>.

Иногда принятие ответных мер носит характер репрессалий. Под репрессалией в современном международном праве понимаются индивидуальные правомерные принудительные действия государства, содержащие элементы репрессии и предпринимаемые в ответ на наносящие ему моральный или материальный ущерб действия другого государства, осуществляемые последним в нарушение норм международного права. Цель репрессалий – заставить государство-нарушитель прекратить незаконные действия, возместить ущерб и предотвратить повторение подобных актов в будущем<sup>20</sup>. Репрессалии следует отличать от случаев, когда государства применяют в своих отношениях принцип взаимности<sup>21</sup>.

Если возникает вопрос о применении реторсий или репрессалий, то решение данного вопроса относится к сфере деятельности органов, осуществляющих дипломатические сношения, или ведомства иностранных дел.

7. Принцип недискриминации вытекает из принципа суверенного равенства государств. Он предусматривает, что для юридических и физических лиц представляемого государства устанавливаются такие же права, как и для юридических и физических лиц любого другого иностранного государства, находящихся в стране пребывания.

В консульской практике иногда возникают ситуации, когда государство пребывания, стремясь уклониться от предоставления на основе взаимности дополнительных прав иностранному консульскому учреждению, ссылается на принцип недискриминации, который предполагает обязанность страны пребывания обеспечить равный статус

---

<sup>18</sup> Плотникова О.В. Консульские отношения и консульское право. М.: НОРМА – ИНФРА, 1998. С. 7–8; Дипломатическая служба. М.: РОССПЭН, 2002. С. 90.

<sup>19</sup> Подробнее об этом см.: Богуславский М.М. Международное частное право. М.: Юристъ, 2002. С. 56–59.

<sup>20</sup> Левин Д.Б. Международное право и сохранение мира. М., 1971. С. 61–73.

<sup>21</sup> Подробнее о реторсиях и репрессалиях см.: Международное право / Под ред. В.И. Кузнецова М.: Юристъ, 200. С. 354–356.

консульским представителям всех стран. В таких случаях предпочтение отдается принципу взаимности (ст. 72 Венской конвенции).

В любом случае консульские учреждения Российской Федерации обязаны строго следить за тем, чтобы российским гражданам и юридическим лицам была обеспечена возможность пользоваться всеми правами, предусмотренными законодательством страны пребывания, международными договорами и обычаями. В силу этого принципа не должна допускаться дискриминация как в области торгово-экономических отношений между различными странами, так и в отношении правового положения иностранных юридических лиц и граждан по причине принадлежности данного государства к той или иной правовой системе или иного отличительного признака. По содержанию принцип недискриминации в чем-то совпадает с принципом (режимом) наибольшего благоприятствования. Как тот, так и другой предусматривают, что для юридических и физических лиц одного государства устанавливаются такие же права, как и для юридических и физических лиц соответствующего иностранного государства, находящихся в стране пребывания.

Но принцип наибольшего благоприятствования все же отличается от принципа недискриминации. Если в силу принципа недискриминации каждое государство имеет право требовать от других государств условий таких же, какими пользуются все государства, то есть общих и одинаковых для всех, то в силу принципа наибольшего благоприятствования создаются более привилегированные, благоприятные условия. Принцип наибольшего благоприятствования всегда устанавливается в договорном порядке, принцип недискриминации не нуждается в договорном оформлении<sup>22</sup>.

Принципы и нормы, которые регулируют узкие вопросы, относящиеся к отдельным отраслям международного права и международных отношений, принято считать отраслевыми или специальными.

Некоторые авторы считают, что к специальным или отраслевым принципам консульского права, регулирующим консульские отношения, можно отнести и еще некоторые<sup>23</sup>. В частности, О.В. Плотникова называет их «основные частные принципы» и описывает следующим образом: а) установление дипломатических отношений между госу-

---

<sup>22</sup> Богуславский М.М. Указ. соч. С. 54–56; Я. Броунли. Международное право. Книга вторая. М.: Прогресс, 1977. С. 299–302.

<sup>23</sup> Плотникова О.В. Указ. соч. С. 5–6.

дарствами означает и установление консульских отношений, если не оговорено особо (п. 2 ст. 2) (неточно, так как в этой статье Венской конвенции говорится: «Согласие, данное на установление дипломатических отношений между двумя государствами, означает, если не оговорено, согласие на установление консульских сношений»); б) консульские отношения могут устанавливаться и поддерживаются и при отсутствии дипломатических отношений (ст. 2); (такого положения в указанной статье нет); в) разрыв дипломатических отношений между странами не ведет к разрыву консульских отношений, если иное не оговорено особо (неточно, в Венской конвенции говорится: «Разрыв дипломатических отношений не влечет за собой *ipso facto* разрыва консульских отношений») и т.д.

Приведенные О.В. Плотниковой положения статей Венской конвенции в большинстве своем текстуально являются неточными, но, несмотря на это, их вернее всего следует отнести к специальным нормам консульского права. Среди специальных норм выделяют индивидуальные нормы, регулирующие международные отношения по какому-либо отдельному вопросу и не создающие постоянных правил международного поведения<sup>24</sup>.

Как представляется, более точными по существу являются отраслевые (специальные) принципы консульского права, предложенные Ю.М. Смирновым в одной из его работ<sup>25</sup>. В обобщенном виде они выглядят следующим образом:

1. Самостоятельность консульских отношений. Это объясняется в первую очередь тем, что Комиссия международного права ООН не сочла нужным ограничиться выработкой Конвенции о дипломатических сношениях, а приняла решение в 1949 г. подготовить проект статей Конвенции о консульских сношениях и иммунитетах. Конвенция о консульских сношениях, как известно, была принята на международной конференции ООН в Вене 24 апреля 1963 г.

Самостоятельный статус консульских отношений видится и в том, что прекращение дипломатических отношений не влечет за собой *ipso facto*, т.е. автоматического разрыва консульских отношений (п. 3 ст. 2 Венской конвенции о консульских сношениях 1963 г.). В 1957 г. были разорваны дипломатические отношения между ФРГ и Югославией. Этот факт не привел к разрыву консульских отношений – югославские

<sup>24</sup> Словарь международного права. М.: Межд. отношения, 1986. С. 234.

<sup>25</sup> Смирнов Ю. М. Указ. соч. С. 116–122.

консульства в Гамбурге и Мюнхене продолжали функционировать. В Белграде консульская служба ФРГ размещалась в посольстве Франции, которое взяло на себя защиту интересов ФРГ. В свою очередь консульская служба Югославии в Бонне разместилась в посольстве Швеции по тем же соображениям<sup>26</sup>. В августе 2008 г. были разорваны дипломатические отношения между Грузией и Россией, однако консульские отношения сохранились.

Кроме того, как показывает практика, консульские отношения могут устанавливаться и поддерживаться и при отсутствии дипломатических отношений. Так, например, СССР и ЮАС (ныне ЮАР) состояли в 1942–1956 гг. в консульских отношениях, не имея отношений дипломатических. С введением против ЮАР санкций ООН они были прерваны и восстановлены в 1992 г. одновременно с установлением дипломатических отношений<sup>27</sup>. До приема в ООН ГДР поддерживала консульские отношения со многими странами – Великобританией, Бирмой, Ганой, Гвинеей, Индией, Индонезией, Ираном, Йеменом, Камбоджей, Ливаном, Мали, ОАР, Суданом, Финляндией, Цейлоном и др.<sup>28</sup>.

2. Тесная связь консульских отношений с дипломатическими отношениями. В соответствии с п. 2 ст. 2 Венской конвенции «согласие, данное на установление отношений между двумя государствами, означает, если иное не оговорено, согласие на установление консульских отношений». Кроме того, связь консульских и дипломатических отношений проявляется еще и в том, что, консульские привилегии и иммунитеты весьма значительно, если не максимально, приближаются к дипломатическим. Этой тенденции следовал, как правило, Советский Союз в договорной практике последних лет своего существования. Ныне ее старается придерживаться консульская практика Российской Федерации, особенно в отношениях со странами СНГ. Как справедливо отмечает Ю.Д. Ильин, «переход к полному личному иммунитету консульских должностных лиц представляет пока еще тенденцию, но объективная необходимость этого вполне очевидна...»<sup>29</sup>.

---

<sup>26</sup> Ильин Ю. Д. Указ соч. С. 104.

<sup>27</sup> Дурденевский В.Н. Консульские конвенции и договоры Союза ССР 1957–1959 гг. // Советский ежегодник международного права. 1961. М.: АН СССР, 1962. С. 133–153. Международное право / Под ред. Ю.М. Колосова и Э.С. Кривчиковой. М.: Межд. отношения, 2001. С. 3–46.

<sup>28</sup> Курс международного права в шести томах. Т. 4. М.: Наука, 1968. С. 82.

<sup>29</sup> Ильин Ю.Д. Указ.соч. С.140–141.

Некоторые ученые высказывают точку зрения, что консульские отношения между государствами, сохраняя их самостоятельный характер, являются вместе с тем в большинстве случаев составной частью отношений дипломатических<sup>30</sup>. Дипломатические представительства действуют и на функциональной основе, и на представительской. А вот за консульскими учреждениями нередко отрицается представительский характер, и считается, что они действуют только на функциональной основе<sup>31</sup>.

Однако нельзя отрицать тот факт, что в настоящее время наблюдается некоторая тенденция к должному учету представительских аспектов деятельности консульских учреждений. Происходит расширение привилегий и иммунитетов консульских должностных лиц. Договорная практика Российской Федерации развивается как в отношении личной неприкосновенности, так и иммунитетов консульских должностных лиц в направлении приближения и приравнения их правового статуса к положению дипломатических агентов.

Можно констатировать, что в Консульских конвенциях Российской Федерации с Азербайджаном, Узбекистаном, Грузией, Туркменистаном, Казахстаном иммунитет от юрисдикции государства пребывания консульских должностных лиц практически совпадает с иммунитетом от юрисдикции дипломатических агентов, предусмотренным ст. 31 Венской конвенции о дипломатических сношениях 1961 г. В Консульской конвенции РФ с Украиной 1993 г. в ст. 36 записано: «Консульские должностные лица пользуются дипломатическими привилегиями и иммунитетами в полном объеме как дипломатические агенты в соответствии с положениями Венской конвенции о дипломатических сношениях от 16 апреля 1961 года».

3. Функциональный характер консульских иммунитетов. Этот принцип вытекает из положений Венской конвенции о консульских сношениях 1963 г. и многих двусторонних консульских конвенций, заключенных Российской Федерацией с иностранными государствами. В этих положениях говорится о том, что консульские должностные лица и консульские служащие не подлежат юрисдикции судебных или административных органов государства пребывания в отношении действий, совершаемых ими при выполнении консульских функций (ст. 43 Венской

---

<sup>30</sup> Соловьев Э.Я. Указ. соч. С. 7. Международное право / Под ред. Ю.М. Колосова и Э.С. Кривичевой. С. 343.

<sup>31</sup> Международное право: Учебник. М, 2008. С. 600.

конвенции). Другими словами, предоставление служебного (функционального) иммунитета означает, что лицо, пользующееся им, освобождается от уголовной, гражданской и административной юрисдикции государства пребывания в отношении действий, совершенных при исполнении служебных обязанностей. Если же правонарушение совершено не при исполнении служебных обязанностей, данное лицо может быть привлечено к ответственности.

Личная неприкосновенность консульских должностных лиц также имеет ограниченный характер: они не подлежат ни аресту, ни предварительному заключению иначе как на основании постановлений компетентных судебных властей в случае тяжких преступлений. В иных случаях они не могут быть заключены в тюрьму и не подлежат другим формам ограничения свободы иначе как во исполнение вступивших в силу судебных решений (ст. 41 Венской конвенции).

4. Наличие института почетных консулов. В Венской конвенции 1963 г. этому институту посвящена глава III, которая называется «Режим, применяемый к почетным консульским должностным лицам и консульским учреждениям, возглавляемым такими должностными лицами». В ст. 58–68 этой главы раскрывается международно-правовой статус почетного консула, который весьма близок к статусу штатного консула. Многие двусторонние консульские конвенции Российской Федерации содержат статью, предусматривающую использование в консульских отношениях между участниками конвенций института почетных консулов.

5. Содействие развитию торгово-экономических связей между представляемым государством и государством пребывания. С прекращением существования Советского Союза данный принцип приобрел в консульских отношениях государств – членов СНГ особую актуальность, так как до этого вопросы развития торгово-экономических отношений входили в компетенцию внешнеэкономических ведомств СССР.

В Венской конвенции о консульских сношениях 1963 г. этот принцип закреплен в качестве одной из основных функций консульских учреждений.

Практически во всех консульских конвенциях, заключенных Россией с иностранными государствами, дословно воспроизводятся положения ст. 5 Венской конвенции о консульских сношениях 1963 г. Кроме того, такое положение нашло закрепление и в российском законодательстве.



Изменение консульско-правовых норм, являющихся обоснованным результатом такого развития, происходит в настоящее время главным образом на базе двусторонних конвенций, а основные нормы и принципы, заложенные в Венской конвенции о консульских сношениях 1963 г., остаются практически неизменными. Такое положение представляется вполне оправданным, поскольку именно двусторонние консульские конвенции и договоры, в которых максимально учитываются интересы сторон, являются сегодня базой совершенствования консульских связей и прогрессивного развития договорной консульской практики, как это предусматривает ст. 73 Венской конвенции 1963 г.

Значительное расширение и интенсификация в последние годы международных связей Российской Федерации в политической, экономической, культурной областях требуют соответствующего обеспечения со стороны консульской службы Российской Федерации. В настоящее время на территории Российской Федерации действуют более 80 консульств иностранных государств. Помимо консульств соответствующие функции исполняют 147 консульских отделов посольств, а также 78 почетных консульских должностных лиц иностранных государств, среди которых более половины имеют гражданство Российской Федерации. Российская дипломатическая служба представлена за границей 234 генеральными консульствами, консульствами и консульскими отделами посольств. Совсем недавно, в 2008 г., было открыто Посольство России в Парагвае.

Кроме того, Россия начала активно использовать институт почетного консула в начале 1990-х годов, когда по ряду объективных причин правительством страны были приняты решения о закрытии значительного числа консульских учреждений. В настоящее время Российская Федерация представлена за рубежом уже 82 почетными консулами. С большой долей уверенности можно предположить, что развитие туризма, экономического и культурного сотрудничества с зарубежными странами неизбежно приведет к расширению сети почетных консулов России.

Предпринимаются усилия по введению упрощенного порядка выдачи виз для широкого круга иностранных граждан, прибывающих в Россию с деловыми, культурными, научно-техническими, спортивными и частными целями из стран, не представляющих миграционной опасности. Так, завершены переговоры о заключении соответствующих соглашений с рядом европейских государств, не являющихся

участниками подписанного 25 мая 2006 г. Соглашения между Российской Федерацией и Европейским сообществом об упрощении выдачи виз гражданам Российской Федерации и Европейского союза (Дания, Исландия и Норвегия). Кроме того, Соглашение с Европейским сообществом о визовых упрощениях позволило перевести в практическую плоскость диалог по поэтапному переходу к безвизовым поездкам граждан России и Евросоюза.

Одним из приоритетных направлений консульской деятельности является противодействие нелегальной иммиграции.<sup>32</sup> В ближайшем будущем особое значение в данной области приобретет, по нашему мнению, относительно новый для отечественной правовой практики институт реадмиссии. Он призван обеспечить прием, возврат и транзит иностранцев, пребывающих в стране с нарушением действующего законодательства. Этапной вехой на данном направлении стало вступление в силу соглашения с Европейским сообществом о реадмиссии. В 2008 г. подписаны реадмиссионные соглашения с Украиной, Данией, Норвегией, Исландией и т.д.

Главным приоритетом внешней политики Российской Федерации в сфере международных экономических отношений продолжает оставаться содействие развитию национальной экономики, которое в условиях глобализации невозможно без широкого включения России в систему мирохозяйственных связей<sup>33</sup>.

За минувшие 10–15 лет резко возросли объемы экономического взаимодействия России с внешним миром, что, естественно, увеличило поток выездов российских предпринимателей и технических специалистов, а также их иностранных коллег в нашу страну.

Изменения в характере и содержании международных отношений в последние годы в современном мире неизбежно накладывают свой отпечаток и на консульские отношения между государствами, вносят коррективы в современное консульское право и его принципы.

Таким образом, можно утверждать, что консульское присутствие Российской Федерации практически во всех регионах мира усиливается. Это является дополнительной гарантией энергичного развития социальных, экономических, гуманитарных связей нашей страны с зарубежными государствами.

---

<sup>32</sup> Дипломатический вестник. Ежегодник-2007. 525 с.

<sup>33</sup> Дипломатический вестник. Ежегодник – 2007. 526 с.

## Библиографический список

- Бобылев К.В., Зубков Н.Г., Основы консульской службы. М.: Международные отношения, 1986. 320 с.
- Богуславский М.М. Международное частное право. М.: ЮРИСТЪ, 2002. 300 с.
- Брунли Я.. Международное право. Книга вторая. М.: Прогресс, 1977. 407 с.
- Дипломатический вестник. Ежегодник – 2007. Внешняя политика России в документах МИД России / Отв.ред. – сост. А.А. Сазонов. М.: Научная книга, 2008. 649 с.
- Дипломатическая служба. М.: РОССПЭН, 2002. 546 с.
- Дурденевский В.Н. Консульские конвенции и договоры Союза ССР 1957–1959 гг. // Советский ежегодник международного права 1961. М.: АН СССР, 1962. С. 133–153;
- Ильин Б.Д. Основные тенденции в развитии консульского права. М.: Юрид. литература, 1969. 151 с.
- Епифанов В.В. Правовые аспекты дипломатической защиты физических и юридических лиц. Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М, 1996.
- Консульское право и консульская служба. Алма-Ата, 2000. 364с.
- Курс международного права в шести томах. Т. 4. М.: Наука, 1968. 433 с.
- Левин Д.Б. Международное право и сохранение мира. М., 1971. С. 257 с. 12.
- Колосов Ю.М. Ответственность в международном праве. М., 1975. 100 с.
- Лукашук И.И. Международное право. Особенная часть. М.: БЕК, 1998. 487 с.
- Международное право / Под ред. Ю.М. Колосова и Э.С. Кривчиковой. М.: Межд. отношения, 2001. 407 с.
- Международное право / Под ред. В.И. Кузнецова. М.: ЮРИСТЪ, 2001. 700 с.
- Международное право: Учебник. 3-е изд., перераб. и доп. М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2008. 832 с.
- Плотникова О.В. Консульские отношения и консульское право. М.: НОРМА – ИНФРА, 1998, 112 с.
- Смирнов Ю.М. Некоторые вопросы современного консульского права. Актуальные международно-правовые и гуманитарные проблемы. Сборник статей. ДА МИД России. 2007. Выпуск VII. С. 102–103.
- Соловьев Э.Я. Основы консульского права. Учебное пособие, М.: Ось-89, 2005. 160 с.

# Consular Law Trends

## (Summary)

*Olga M. Torshina\**

Over time, the range of issues within the competence of consular institutions has been steadily expanding, and their functions have increasingly become more and more comprehensive. Nowadays, consular institutions are designed to facilitate development not only of economic and business but also scientific, technical, cultural, and in some instances political ties between states. Consular relations are a type of international relations which are primarily established to protect states, the rights and legitimate interests of their citizens and legal entities that happen to be or act in the territory of other countries. Recently, in the course of consular treaty practice, international legal principles have been formed to regulate establishment and performance of consular relations and functions. They can be divided into two groups: 1) general principles of international law and 2) branch (specialized) principles of consular law.

**Key words:** consular law; consular relations; consular post; consular service; consular agency; consular protection; consular affairs; consular convention.

---

\* Olga M. Torshina – post-graduate student of the Chair of International law, Diplomatic Academy MFA Russia; Third secretary of the Consular Department of The Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation. [olya\\_torshina@mail.ru](mailto:olya_torshina@mail.ru).