

# Консульское право

## ШИРОТА ПРАВ КОНСУЛЬСКИХ УЧРЕЖДЕНИЙ

Б. В. Г а н ю ш к и н\*

Анализ Венской конвенции о консульских сношениях 1963 г., 65 действующих двусторонних консульских конвенций России с иностранными государствами<sup>1</sup> и внутригосударственного российского законодательства по вопросам правового положения консульских учреждений показывает, что в целях беспрепятственного выполнения своих функций консульства наделяются достаточно широкими правами, привилегиями и иммунитетами.

Однако содержание консульских конвенций и договоров весьма разнообразно, и конкретные права, привилегии и иммунитеты консульств определяются в них неодинаково.

Важнейшее место среди них занимает **неприкосновенность служебных помещений** консульства. В большинстве двусторонних консульских конвенций она признается безоговорочно и означает, так же, как и в отношении помещений дипломатических представительств, что власти государства пребывания не вправе вступать в помещения консульства без согласия главы консульского учреждения или иного уполномоченного на это лица.

Понятие “помещений консульского учреждения” дается обычно в специальных статьях, посвященных определению всех основных терминов, употребляемых в соответствующей конвенции<sup>2</sup>, либо непосредственно в статьях, посвященных неприкосновенности помещений консульства<sup>3</sup>, и лишь в отдельных конвенциях не разъясняется вовсе<sup>4</sup>, но, как правило, оно означает “используемые исключительно для целей консульского учреждения здания или части зданий и обслуживающий данное

\* Доктор юридических наук, профессор.

здание или части зданий земельный участок, кому бы ни принадлежало право собственности на них”<sup>5</sup>.

Лишь в отдельных конвенциях, например, с КНДР, Австрией, Финляндией и некоторыми другими странами, а также в Положении 1966 г. о включении в понятие “помещения консульства” земельного участка или о запрещении вступать на земельный участок прямо не говорится. Однако на практике государства признают, что неприкосновенность помещений распространяется и на обслуживающий их земельный участок. Это подтверждается и внутренним законодательством ряда государств. Так, принятый в США 24 октября 1972 г. Закон о защите иностранных должностных лиц и официальных гостей Соединенных Штатов<sup>6</sup>, который применяется и в отношении консульств, содержит, в частности, запрещение проводить демонстрации, пикетирование и другие подобные действия на расстоянии менее 100 футов от иностранных представительств. Тем самым подтверждается, что и на земельный участок демонстранты или участники пикетирования вступать не вправе. Очевидно, что запрещение вступать на земельный участок должно относиться и к властям государства пребывания. Даже в тех случаях, когда в той или иной конвенции об этом прямо не говорится, можно считать, что такое запрещение уже стало обычной нормой международного права, поскольку оно подтверждается практикой государств.

Неприкосновенность помещений консульства не зависит от того, приобретены ли эти помещения в собственность представляемым государством, находятся в его владении или арендованы в любой форме.

В подавляющем большинстве случаев в 42 двусторонних консульских конвенциях, заключенных нашей страной с другими государствами<sup>7</sup>, а также в Положении о дипломатических и консульских представительствах иностранных государств на территории СССР от 23 мая 1966 г. (далее — Положение 1966 г.), сохраняющем свое действие в Российской Федерации, неприкосновенность помещений означает, что властям государства пребывания запрещается “вступать” в помещения консульства, то есть входить в них без получения надлежащего согласия.

В некоторых других конвенциях содержится иная формулировка, запрещающая без согласия консула не “вступать” в помещения консульства, а лишь “предпринимать какие-либо принудительные меры” в этих помещениях<sup>8</sup>. В такой формулировке вряд ли можно усмотреть отличие от других конвенций по существу данного вопроса, поскольку неприкосновенность помещений консульства признается и в этом случае. Неприкосновенность помещений, очевидно, означает и запрещение вступать,

входить в эти помещения. Тем не менее, если выбирать между двумя указанными формулировками, то предпочтение по-видимому следует отдать той из них, которая содержит прямое запрещение вступать в помещения консульства без согласия консула, поскольку, не входя в них, естественно, невозможно и предпринимать в этих помещениях какие-либо принудительные меры, тогда как, войдя в помещения консульства, можно и не совершать подобных действий, и тогда, если строго следовать букве второй формулировки, такое вступление властей в помещения консульского учреждения не может рассматриваться как нарушение неприкосновенности этих помещений, что не соответствует самому существу понятия неприкосновенности помещений.

В этом отношении предельно ясной и четкой можно считать формулировку статьи 21 Положения 1966 г., предусматривающей, что неприкосновенность консульских помещений означает, что “доступ в эти помещения или производство в них каких-либо принудительных действий могут иметь место лишь по просьбе или с согласия главы консульского представительства или главы дипломатического представительства данного иностранного государства”.

В некоторых двусторонних конвенциях признание неприкосновенности консульских помещений и запрещение вступать в них без надлежащего разрешения сопровождается указанием на то, что “ в случае возникновения пожара или иного стихийного бедствия, угрожающего безопасности граждан и имуществу государства пребывания, находящемуся в непосредственной близости”, согласие на доступ властей пребывания в помещения консульства дается в “кратчайший подходящий срок” или “ в течение определенного разумного срока”<sup>9</sup>. Подобную формулировку нельзя считать в какой-либо степени умаляющей неприкосновенность помещений консульства, поскольку согласие консула на доступ в них властей государства пребывания требуется и при указанных “форсмажорных” обстоятельствах. Она означает лишь, что в подобной ситуации такое согласие, если нет серьезных оснований отказать в нем, следует давать по возможности быстрее, с тем чтобы ущерб от пожара или иного стихийного бедствия был минимальным. При этом, поскольку выражения “кратчайший подходящий срок” или “разумный срок” носят неопределенный характер, период времени, в течение которого согласие должно быть дано, очевидно, может определяться самим консулом.

Иной характер имеет формулировка, содержащаяся в статье 31 Венской конвенции 1963 г. В этой статье также закрепляется неприкосновенность помещений консульства и запрещается

вступать в них без согласия консула, назначенного им лица или главы дипломатического представительства представляемого государства. “Тем не менее, указывается далее в п. 2 этой статьи, — согласие главы консульского учреждения может предполагаться в случае пожара или другого стихийного бедствия, требующего безотлагательных мер защиты”. Эта формулировка, ослабляющая неприкосновенность помещений консульства, явившаяся причиной того, что многие государства длительное время не присоединялась к Венской конвенции 1963 г., уже подвергалась критике в отечественной литературе, в частности Г. В. Бобылевым, Н. Г. Зубковым<sup>10</sup>, и И. П. Блищенко<sup>11</sup>. Соглашаясь с их критическими замечаниями по существу, необходимо сделать лишь одно замечание: в указанных работах утверждается, что в пункте 2 статьи 31 Венской конвенции 1963 г. предусматривается, что в случае пожара и других стихийных бедствий согласие консула “предполагается”. Это не совсем верно. В первоначальном варианте этой формулировки действительно содержалось положение о том, что согласие консула в этих случаях “предполагается”. Однако столь категоричное утверждение вызвало возражения большинства участников конференции 1963 г. и было отклонено. Позднее западные державы, бывшие инициаторами “форсмажорной” оговорки, несколько изменили ее, и в тексте Венской конвенции 1963 г. говорится уже, что такое согласие консула “может предполагаться”.

Такой “сослагательный” характер окончательной формулировки все-таки менее опасен для неприкосновенности консульских помещений, поскольку содержит известный элемент сомнения относительно того, есть ли основания полагать, что консул согласен на то, чтобы власти страны пребывания вошли в помещения консульства. Более того, и в случае пожара консул вправе отказаться допустить в консульство представителей местных властей, и тогда его согласие уже никак не может “предполагаться”. К тому же следует подчеркнуть, что положения пункта 2 статьи 31 Венской конвенции 1963 г. нельзя толковать расширительно, например, как позволяющее властям государства пребывания “предполагать” согласие консула на доступ в помещения консульства, скажем, в случае погони за преступником. Согласие консула “может предполагаться” лишь в случае пожара или другого стихийного бедствия и только при условии, что консул прямо не заявит о своем несогласии. Тем не менее, хотя формулировку пункта 2 статьи 31 Венской конвенции 1963 г. нельзя признать содействующей укреплению неприкосновенности помещений консульства, она действует в отношениях между участниками этой конвенции, если только между ними

нет какого-либо специального соглашения об ином. Очевидно, что такими специальными соглашениями являются большинство двусторонних консульских конвенций, заключенных нашей страной с другими государствами, предусматривающих полную и безоговорочную неприкосновенность помещений консульства. Впрочем, как показывает практика, пожары в консульствах, к счастью, случаются не каждый день и даже не каждый год, а другие стихийные бедствия происходят и того реже. По-видимому это обстоятельство служит причиной того, что опасения по поводу возможных злоупотреблений формулировкой статьи 31 Венской конвенции 1963 г. в конечном итоге не помешали многим государствам присоединиться к этой конвенции.

Тем не менее поиски решения вопроса о применении “форс-мажорной” оговорки с наименьшим ущербом для неприкосновенности помещений консульства продолжались. Определенный компромисс в этой области был достигнут в консульских конвенциях, заключенных Российской Федерацией в 1992—1995 гг. В большинстве из этих конвенций — с Республикой Корея, Латвией, Литвой, Эстонией, Арменией, Грузией, Кыргызстаном, Узбекистаном, Белоруссией, Азербайджаном и Туркменистаном предусматривается, что, “если не будет прямого отказа.., то в случае пожара или других стихийных бедствий, требующих безотлагательных мер защиты, власти государства пребывания могут вступить в консульские помещения. Однако властям не разрешается ни в коем случае нарушать принципы неприкосновенности архива консульского помещения и, в особенности, изучать или конфисковывать его”<sup>12</sup>. Компромиссный характер этой формулировки находит свое выражение в том, что позволяет своевременно принять безотлагательные меры защиты от пожара и других стихийных бедствий и в то же время свести до минимума возможные негативные последствия вступления властей государства пребывания в помещения консульства в подобных случаях, поскольку документы, имеющиеся в консульстве, которые, вполне вероятно, могут содержать конфиденциальные сведения, не могут быть просмотрены или конфискованы. Впрочем, и в указанных случаях возможен прямой отказ консула дать согласие на доступ властей государства пребывания в консульские помещения, и в этом случае власти не вправе входить в них.

Поскольку указанная формулировка содержится в большинстве конвенций, заключенных Россией в последние годы, можно предположить, что намечается тенденция применения именно такой формулировки при закреплении неприкосновенности консульских помещений. Однако эта тенденция не является всеобщей в практике заключения нашей страной консульских

конвенций, и в ряде других конвенций данной группы можно встретить иное решение этого вопроса. Так, конвенции с Польшей, Украиной, Молдовой и Болгарией предусматривают полную и безоговорочную неприкосновенность помещений консульства и не содержат никаких “форсмажорных” оговорок. Не содержат положений о праве властей государства пребывания вступать в консульские помещения при пожаре или ином стихийном бедствии также заключенные в последние годы конвенции с Казахстаном и Албанией, хотя в них и указывается, что в таких случаях согласие консула должно даваться в кратчайший подходящий срок.

Многие, хотя и не все, консульские конвенции возлагают на государство пребывания специальную обязанность “принимать все надлежащие меры для защиты консульских помещений от всяких вторжений или нанесения ущерба и для предотвращения всякого нарушения спокойствия консульского учреждения или оскорбления его достоинства”<sup>13</sup>.

Это означает, что власти государства пребывания не только сами не должны входить в консульские помещения без согласия консула, но и обязаны обеспечить защиту консульства от всякого рода посягательств со стороны частных лиц и преступных группировок, от демонстраций, пикетирования и других действий, нарушающих спокойствие консульства, от оскорблений его достоинства и т. п.

В тех случаях, когда в той или иной консульской конвенции не закреплена специальная обязанность государства пребывания обеспечить защиту помещений консульства<sup>14</sup>, такая обязанность вытекает из общего обязательства этого государства создать необходимые условия для деятельности консульского учреждения. Как правило, в таких конвенциях предусматривается, что “государство пребывания принимает необходимые меры для того, чтобы консульское должностное лицо могло выполнять свои обязанности и пользоваться правами, привилегиями и иммунитетами, предусмотренными настоящей Конвенцией и законодательством государства пребывания”<sup>15</sup>. В договоре с ФРГ такая общая обязанность возлагается на власти консульского округа<sup>16</sup>, но это не меняет существа указанной обязанности.

Совершенно очевидно, что, не обеспечив в необходимых случаях защиту консульских помещений от всякого рода посягательств, вторжений и нарушения их спокойствия, государство пребывания не выполнит указанной общей обязанности по созданию нормальных условий для деятельности консульства и его персонала, а также для пользования предоставленными им привилегиями и иммунитетами, в том числе неприкосновенностью

помещений консульства. Следовательно, отсутствие в той или иной конвенции прямых указаний на то, что государство пребывания обязано принимать необходимые меры по защите консульских помещений, отнюдь не означает, что такая обязанность не лежит на государстве пребывания. Она вытекает из общей обязанности обеспечить необходимые условия для деятельности консульского учреждения.

Для государств—участников Конвенции о предотвращении и наказании преступлений против лиц, пользующихся международной защитой, в том числе дипломатических агентов от 14 декабря 1973 г.<sup>17</sup>, обязанность обеспечить защиту иностранных представительств, в частности консульств, дополнительно вытекает из положений этой конвенции, в преамбуле которой подчеркивается, что “существует настоятельная необходимость принятия соответствующих мер для предотвращения и наказания таких преступлений”. Среди преступлений, от которых государство пребывания обязано защищать указанных лиц, называется, в частности “преднамеренное совершение... насильственного нападения на официальное помещение... лица, пользующегося международной защитой”. Несмотря на некоторые недостатки этой конвенции<sup>18</sup>, в целом она направлена на укрепление правового положения лиц, пользующихся международной защитой, их привилегий и иммунитетов, включая неприкосновенность их служебных помещений.

Наконец, в тех случаях, когда между государствами, осуществляющими консульские отношения, вообще нет никаких соглашений или конвенций о правовом положении консульств<sup>19</sup>, их статус регулируется нормами обычного консульского права, предусматривающего неприкосновенность служебных помещений консульства<sup>20</sup>.

Таким образом, неприкосновенность консульских помещений и обязанность государства пребывания обеспечить их защиту можно считать общепризнанными. Невыполнение государством пребывания этой обязанности составляет международно-противоправное деяние (в форме бездействия), международное правонарушение, являющееся основанием для международной ответственности этого государства<sup>21</sup>.

Продолжая анализ статей консульских конвенций относительно неприкосновенности служебных помещений консульства, следует отметить, что в них, как правило, нет положений, запрещающих использовать эти помещения в целях, не совместимых с функциями консульства<sup>22</sup>. Подобные положения имеются лишь в некоторых консульских конвенциях, например в Венской конвенции 1963 г., в конвенциях с Индией, Египтом, а

также в Положении 1966 г. (статья 21). Означает ли отсутствие таких положений в других конвенциях, заключенных государствами, не участвующими в Венской конвенции 1963 г., где, как уже отмечено выше, они имеются, что они могут использовать помещения консульства в любых целях, например для предоставления в них политического убежища тем или иным лицам? Разумеется, нет. Во-первых, двусторонние конвенции, как правило, предусматривают, что речь идет о помещениях, используемых “исключительно в консульских целях”, к которым нельзя отнести предоставление политического убежища. А во-вторых, если подавляющее большинство государств не признает права на предоставление такого убежища даже за дипломатическими представительствами<sup>23</sup>, то было бы нелогично признать его за консульствами, функции которых значительно более узки, чем у посольств.

Следует также вообще отметить, что неприкосновенность помещений консульства не означает, что они являются как бы частью территории посылающего государства. Исходившая из этой фикции теория экстерриториальности давно отошла в прошлое.

Территория, занимаемая консульством, независимо от права собственности на здание и земельный участок, остается территорией государства пребывания и не становится территорией посылающего государство, даже если земельный участок и здание консульства приобретены им в собственность. Поэтому государство пребывания вправе, например, с учетом, разумеется, неприкосновенности помещений консульства, осуществлять свою юрисдикцию в отношении любого преступления, совершенного в этих помещениях, требовать прекращения неправомерно предоставленного в них убежища кому бы то ни было и т. д.

Интересно в этом отношении дело Радван против Радван, которое рассматривалось в лондонском суде в 1972 г. Истица и ответчик по этому делу в 1951 г. оформили свой брак в консульстве Египта в Париже. Следует отметить, что муж был гражданином Египта и мусульманином. В апреле 1970 года он, по его утверждению, развелся с женой, трижды произнеся в помещении генерального консульства Египта в Лондоне слово “*talaq*” (“развод”), что по мусульманским обычаям и законам шариата является достаточным для оформления развода. Однако позднее в связи с тем, что на развод подала жена, возник вопрос о законности процедуры расторжения брака, которую использовал муж.

Поскольку на основании положений секции 2 (а) английского Закона о признании разводов и юридического оформления раздельного проживания супругов 1971 года<sup>24</sup> процедура развода, не

соответствующая английскому законодательству, но отвечающая требованиям законодательства иностранного государства, может быть признана в Англии законной лишь при условии, что развод был произведен вне ее территории, возник вопрос, можно ли считать “иностранной территорией” помещение генерального консульства Египта в Лондоне.

Рассмотрев это дело, английский суд отметил, что является общепризнанным, что помещения дипломатических и консульских представительств “не считаются находящимися вне территории принимающего государства”. Поэтому помещение генерального консульства Египта в Лондоне было признано английской территорией, а совершенный в нем по законам шариата развод объявлен недействительным<sup>25</sup>.

Таким образом, в решении суда нашла отражение широко признаваемая современной доктриной международного права концепция, согласно которой территория, занимаемая посольством или консульством, является территорией государства пребывания. Поддерживая эту концепцию, Дж. Фосетт, например, писал: “Помещения миссии неприкосновенны и местные власти могут вступать в них лишь с согласия главы миссии. Но это не превращает ее помещения в иностранную территорию и не делает их недосыгаемыми для местного закона во многих отношениях”<sup>26</sup>.

Завершая рассмотрение вопроса о неприкосновенности помещений консульства, нельзя не отметить, что несмотря на ее всеобщее признание и закрепление в нормах консульского права и внутреннем законодательстве многих государств, нарушения этой неприкосновенности происходят время от времени в разных странах. Так, 24 марта 1980 г. мощный взрыв произошел в здании консульства Италии в Лондоне и лишь случайно никто не пострадал<sup>27</sup>. 23 декабря 1980 г. у здания консульства Кубы в Монреале (Канада) была взорвана бомба. Это было уже третье за непродолжительный период времени преступление подобного рода, организованное экстремистами<sup>28</sup>. 12 июня 1980 г. бомба была взорвана перед зданием консульства Ирана в Лос-Анджелесе<sup>29</sup>, 11 апреля 1981 г. наше генеральное консульство в Сан-Франциско было обстреляно из огнестрельного оружия<sup>30</sup>. 9 апреля 1983 г. было совершено нападение на генеральное консульство нашей страны в Марселе (Франция). Здание консульства было обстреляно и, хотя человеческих жертв не было, зданию был причинен значительный ущерб<sup>31</sup>. 12 июля 1992 г. в Турции было обстреляно из гранатомета здание консульства США в Стамбуле<sup>32</sup>. 28 февраля 1995 г. в здании генерального консульства России в Рабате (Марокко) была взорвана самодельная бомба, которую принес посетитель-араб, погибший во время

взрыва. Никто из работников консульства, к счастью, не пострадал<sup>33</sup>.

Подобные нарушения неприкосновенности помещений лишь подтверждают необходимость более строгого выполнения властями государств, в которых находятся консульства, своих обязанностей по их защите и принятию мер по ограждению их от преступных посягательств.

Довольно разнообразны положения консульских конвенций относительно статуса имущества консульства и средств его передвижения.

В некоторых конвенциях указывается, что “консульские помещения, предметы их обстановки, имущество консульского учреждения, а также средства его передвижения пользуются иммунитетом от любых видов реквизиции в целях государственной борьбы или для общественных нужд”<sup>34</sup>. Правда, в Венской конвенции 1963 г., а также в двусторонних конвенциях с Албанией и Украиной говорится, что в случае необходимости или “крайней необходимости”, как сказано в конвенции с Албанией, допускается отчуждение помещений консульства в указанных целях. Но при этом должны приниматься все возможные меры во избежание нарушения выполнения консульских функций, и представляемому государству безотлагательно выплачивается соответствующая и эффективная компенсация. Предоставление такой компенсации не предусматривается лишь в конвенции с Украиной. В конвенции с Албанией дополнительно указывается, что отчуждение помещений консульства во всех таких случаях осуществляется по согласованию с представляемым государством. Однако следует подчеркнуть, что в этих трех конвенциях речь идет о возможности отчуждения помещений, а не имущества или средств передвижения консульства, которые не подлежат реквизиции.

Однако большинство конвенций<sup>35</sup> не предусматривает для имущества и средств передвижения консульства даже иммунитета от реквизиции. По таким конвенциям средства передвижения консульства, например, не пользуются какими-либо иммунитетами. Это означает, что, если машину дипломатического представительства обыскивать запрещено, то консульскую автомашину, если это окажется необходимым, в соответствии с этими конвенциями, можно вполне правоммерно обыскать, наложить на нее арест и т. д. Лишь по конвенциям с КНДР, Индией, Турцией, Казахстаном и Ганой предусмотрен иммунитет консульских средств передвижения от обыска, реквизиции, ареста и исполнительных действий, тогда как иммунитет от реквизиции в нем не упоминается.

Причем, если по конвенциям с КНДР, Казахстаном и по договору с КНР предусмотренный ими иммунитет предоставляется средствам передвижения консульства и всех его работников, то по конвенциям с Ганой и Индией речь идет лишь о средствах передвижения консульства и консульских должностных лиц, а по конвенции с Турцией иммунитет предоставляется только средствам передвижения самого консульства. Следует также отметить, что по конвенции с Индией обыск, реквизиция, арест и исполнительные действия в отношении средств передвижения запрещаются “кроме тех случаев, когда на такие действия имеется согласие главы дипломатического представительства или консульского учреждения представляемого государства или лица, назначенного одним из них”, то есть когда происходит отказ от иммунитета средств передвижения от указанных принудительных действий.

**Все консульские конвенции предусматривают неприкосновенность консульских архивов и документов.**

При этом следует отметить, что во многих конвенциях понятие “архивов” определяется очень широко. В них под “архивами” понимаются служебная переписка, шифры, коды, служебные бумаги, корреспонденция, книги, фильмы, пленки видео- и звукозаписи, картотеки и журналы консульского учета и другие реестры консульского учреждения, средства делопроизводства, предметы обстановки и оборудование, предназначенные для хранения этих архивов и документов и т. д.<sup>36</sup>

В ряде конвенций указывается, что “неслужебные бумаги не должны храниться в консульских архивах”<sup>37</sup>. Такое требование в принципе можно признать правомерным. Однако для того, чтобы проверить, соблюдается ли оно, пришлось бы просмотреть архивы, а это запрещено консульскими конвенциями. Поэтому остается лишь верить консульским работникам на слово, что архивы содержат только служебную документацию<sup>38</sup>. В связи с этим следует признать более четкими формулировки большинства других конвенций<sup>39</sup>, согласно которым консульские архивы неприкосновенны в любое время и независимо от их местонахождения, а требование о раздельном содержании служебных и неслужебных документов отсутствует.

**Свобода сношений консульства с представляемым государством, его дипломатическими представительствами и консульскими учреждениями, где бы они ни находились, закреплена в Венской конвенции 1963 г. и большинстве двусторонних консульских конвенций, заключенных нашей страной с иностранными государствами.**

Общепризнанным является право консульства использовать

все обычные средства связи, цифры, коды, опечатанные вализы<sup>40</sup> и курьеров.

В Венской конвенции 1963 г и 25 двусторонних консульских конвенциях<sup>41</sup> закреплена общая обязанность государства пребывания “разрешать и охранять свободу сношений консульских учреждений для всех официальных целей”. В остальных 40 двусторонних конвенциях, и в Положении 1966 г., подобная общая норма отсутствует.

В 42 из рассматриваемых документов указывается, что радиопередатчик консульство может установить и использовать лишь с согласия государства пребывания, в 26 документах возможность установки и использования радиопередатчика не предусматривается. Пользование радиопередатчиком или другими средствами связи без разрешения властей государства пребывания может быть в любое время пресечено ими, но вряд ли это может служить основанием для привлечения консула к ответственности. Поэтому широкое международное осуждение вызвал арест властями Мьянмы генерального консула Джеймса Николса, который представлял в этой стране интересы Дании, Норвегии, Финляндии и Швеции и летом 1996 г. умер в тюрьме. Формально он был арестован и осужден на три года лишения свободы за то, что в его доме были обнаружены два факса и девять телефонных аппаратов, но даже если считать, что он был не вправе иметь дома такое количество средств связи, это не может служить основанием для столь сурового наказания. Очевидно, что это был лишь предлог. Подлинная причина репрессий в отношении консула, как указывалось в печати, состояла в том, что он нередко встречался с лидером демократической оппозиции лауреатом Нобелевской премии Аун Сан — дочерью известного борца за освобождение Бирмы (ныне — Мьянмы) от колониального гнета<sup>42</sup>.

**Неприкосновенность официальной корреспонденции, служебной переписки консульства** признается практически во всех консульских конвенциях и других рассматриваемых документах. Во многих из них определяется, что под официальной корреспонденцией понимаются все документы и вся корреспонденция, включая телеграфные отправления, относящиеся к деятельности консульства и его функциям.

В отдельных консульских договорах и конвенциях, например с ФРГ, Австрией, США, Великобританией, подчеркивается, что служебные документы, на которые распространяется неприкосновенность, должны содержаться отдельно от личного имущества и частной переписки персонала консульства. Это требование, в принципе, можно признать справедливым, но так же, как в

отношении консульских архивов, проверить, выполняется ли оно, практически невозможно, не просмотрев официальную корреспонденцию. Между тем, ее неприкосновенность именно в том и состоит, что она не подлежит контролю и не может подвергаться просмотру. На это прямо указывается в большинстве консульских конвенций<sup>43</sup>.

В ряде конвенций: с Японией, Италией, Швецией, Венгрией, Сомали, Норвегией, Кубой, Бельгией, Вьетнамом, Мали, Никарагуа, Боливией, Экваториальной Гвинеей, Маврикием, Румынией и Монголией — указывается, что служебная переписка и вализы<sup>44</sup> не подвергаются контролю или задержанию, либо, как это записано в конвенциях с Мексикой и Эквадором, не могут вскрываться и задерживаться, что по сути одно и то же. В конвенции с Финляндией (ст. 14) указывается лишь, что служебная переписка не подлежит контролю, но прямо не сказано, что она не может быть задержана. Однако, очевидно, что это скорее следствие недостаточной четкости формулировки, чем свидетельство намерения сторон считать допустимым задержание официальной корреспонденции консульства.

**Статус консульской почты**, согласно большинству консульских конвенций, определяется тем, что содержащиеся ее мешки, вализы, пакеты и т. п. не подлежат ни вскрытию, ни задержанию. В конвенции с КНДР, кроме того, добавлено, что консульская вализа не подлежит также конфискации.

Вместе с тем, во всех конвенциях подчеркивается, что консульская вализа, так же, как и дипломатическая, должна иметь внешние видимые знаки, указывающие на ее характер, и может содержать только официальную корреспонденцию, официальные документы и предметы, предназначенные исключительно для служебного использования. Однако неприкосновенность консульской вализы и недопустимость ее вскрытия опять-таки не позволяют удостовериться в том, что это требование соблюдается.

Говоря о статусе консульской почты, нельзя не отметить особенности формулировки статей о свободе сношений консульства, содержащихся в Венской конвенции 1963 г., а также в конвенциях с Республикой Корея, Польшей, Латвией, Литвой, Эстонией, Арменией, Грузией, Белоруссией, Узбекистаном, Казахстаном, Кыргызстаном, Албанией, Азербайджаном, Туркменистаном и Болгарией. В этих конвенциях, так же, как и в других указывается, что консульская вализа не подлежит ни вскрытию, ни задержанию. “Однако, — говорится далее, — в тех случаях, когда имеются серьезные основания полагать, что в вализе содержится что-то другое кроме корреспонденции, доку-

ментов или предметов, предназначенных для официального пользования консульства”, власти страны пребывания “могут потребовать, чтобы вализа была вскрыта в их присутствии уполномоченным представителем представляемого государства. В том случае, если власти представляемого государства откажутся выполнить это требование, вализа возвращается в место отправления”<sup>45</sup>. Эта формулировка чревата опасностью ограничения свободы сношений консульства.

Следует, однако, подчеркнуть, что в большинстве двусторонних консульских конвенций, в том числе заключенных в последние годы конвенциях с Украиной, Ганой, Индией и КНР, подобные положения отсутствуют и в них неприкосновенность консульской почты закрепляется безусловно и безоговорочно.

В конвенциях с ФРГ, Австрией, Молдовой, Турцией, Финляндией и Югославией нет прямых указаний на неприкосновенность консульской почты, но ее неприкосновенность, по-видимому, вытекает из неприкосновенности консульской корреспонденции, которая закреплена в этих конвенциях. В то же время из содержащейся в них формулировки неясно, может ли вализа быть задержана. Правда, договоры с ФРГ и Австрией, а также конвенция с Финляндией, предусматривают использование консульствами только дипломатической почты, неприкосновенность и недопустимость задержания которой являются общепризнанными.

Нет прямых указаний на неприкосновенность консульской вализы и в Положении 1966 г., но поскольку в нем речь идет об использовании консульствами только дипломатической почты, она, как таковая, является неприкосновенной.

Довольно разнообразны положения консульских конвенций о статусе консульских курьеров. Так, Венская конвенция 1963 г. и 45 двусторонних консульских конвенций допускают использование консульствами как дипломатических, так и консульских курьеров<sup>46</sup>.

Конвенции с 8 странами (ФРГ, Австрия, США, Финляндия, Франция, Швеция, Бельгия и Мали), а также Положение 1966 г., предусматривают, что консульства могут пользоваться только дипломатической почтой.

В конвенциях с рядом стран (Великобритания, Япония, Италия, Сомали, Норвегия, Монголия, Египет, Ирак, Эфиопия, Вьетнам, Греция, Афганистан) не уточняется, каких курьеров может использовать консульство, хотя из дальнейшего положения в них можно сделать вывод, что речь идет о консульских курьерах, имеющих такой же статус, что и дипломатические курьеры.

Относительно правового положения консульских курьеров в большинстве конвенций указывается, что при выполнении своих функций консульский курьер находится под защитой государства пребывания, пользуется личной неприкосновенностью и не подлежит ни аресту, ни задержанию в какой бы то ни было форме. Таковы, например, положения Венской конвенции 1963 г. и 20 двусторонних консульских конвенций (с Болгарией, Республикой Корея, Латвией, Литвой, Эстонией, Арменией, Грузией, Казахстаном, Кыргызстаном, Узбекистаном, Маврикием, Беларусью, Албанией, Туркменистаном, Азербайджаном, Югославией, КНДР, Ганой, Индией, Польшей). При этом в конвенции с Югославией, входящей в эту группу конвенций, кроме того добавлено, что курьер "не может быть подвергнут в какой-либо мере ограничению или лишению свободы". В этой формулировке важно отметить, что курьер не только не может быть лишен свободы, но его свобода не может быть и ограничена.

В 34 конвенциях (с Великобританией, Японией, Италией, Венгрией, Сомали, Румынией, Монголией, Украиной, Кубой, Египтом, Ираком, Гвинеей-Бисау, Гвинейской Республикой, Анголой, Сирией, Кабо-Верде, Эфиопией, Кипром, Мексикой, КНР, Вьетнамом, Грецией, Никарагуа, Ливией, Афганистаном, Лаосом, Эквадором, Боливией, Экваториальной Гвинеей, Сан-Томе и Принсипи, Камбоджей, Молдовой, Бенином, Мозамбиком) указывается, что консульским курьерам предоставляются те же права, привилегии и иммунитеты, что и дипломатическим курьерам, то есть они пользуются личной неприкосновенностью и не могут быть арестованы или задержаны в какой бы то ни было форме, как это предусмотрено в п. 5 статьи 27 Венской конвенции о дипломатических сношениях 1961 г. Как известно, вопрос о других привилегиях и иммунитетах дипломатических курьеров окончательно еще не урегулирован, а разработанный в этих целях протокол о статусе дипломатической почты, дипломатических курьеров и статусе почты, не сопровождаемой курьерами, до сих пор не принят государствами. Это надо иметь в виду, когда соответствующие конвенции приравнивают консульских курьеров к дипломатическим.

Конвенция с Тунисом предусматривает, что консульский курьер пользуется личной неприкосновенностью, однако содержание этого понятия в ней не раскрывается, хотя, как будет показано ниже применительно к работникам консульств, содержание личной неприкосновенности в различных конвенциях далеко не одинаково.

Нет прямых указаний о статусе курьеров в договорах с ФРГ и Австрией, в конвенциях с США, Финляндией, Францией,

Швецией, Мали, Бельгией и в Положении 1966 г. Однако, поскольку в них предусматривается, что консульства могут использовать только дипломатических курьеров, их статус определяется п. 5 статьи 27 Венской конвенции о дипломатических сношениях 1961 г.

Наконец, в конвенциях с Турцией и Норвегией вообще нет статей о правовом положении консульских курьеров.

В Венской конвенции 1963 г. и 26 двусторонних консульских конвенциях и договорах<sup>47</sup> имеются указания относительно документов консульского курьера. Он должен иметь заграничный паспорт и специальный документ — курьерский лист, в котором указывается его статус и число мест, составляющих перевозимую им консульскую почту. При этом в конвенциях с Сирией и Эквадором, входящих в эту группу конвенций, специально подчеркивается, что курьеры пользуются предусмотренными для них привилегиями и иммунитетами лишь “при наличии у них официальных документов, подтверждающих их статус”.

Конвенция с Маврикием является единственным из рассматриваемых документов, содержащим требование о том, что курьер должен иметь дипломатический паспорт. Согласно другим консульским конвенциям и договорам курьеру, очевидно, достаточно иметь служебный или даже общегражданский паспорт, хотя это и не уточняется.

В 39 других двусторонних консульских конвенциях и договорах, а также в Положении 1966 г., нет никаких указаний о том, какие документы должен иметь консульский курьер.

В Венской конвенции 1963 г. и в 22 двусторонних консульских конвенциях<sup>48</sup> предусматривается использование консульствами специальных курьеров *ad hoc*. Такими курьерами *ad hoc* обычно являются граждане представляемого государства, направляющиеся по тем или иным делам в страну, куда необходимо доставить консульскую почту. Курьеры *ad hoc* снабжаются курьерским листом, удостоверяющим, что они выступают в этом качестве, и содержащим сведения о количестве мест консульской почты, которую им поручено доставить. Они имеют такой же статус, что и штатные курьеры, однако их привилегии и иммунитеты прекращаются в момент доставки почты по назначению. Таким образом, курьеры *ad hoc* пользуются привилегиями и иммунитетами только “при почте”, тогда как штатные курьеры пользуются ими всегда, независимо от того, есть при них почта или нет.

В остальных 43 консульских конвенциях и договорах, а также в Положении 1966 г., не предусматривается использование консульствами курьеров *ad hoc*.

В Венской конвенции 1963 г. и большинстве двусторонних консульских конвенций предусматривается право консульства пересылать почту с командиром судна или гражданского самолета представляемого государством. Правда, в конвенции с Бельгией, входящей в эту группу, речь идет только о командире самолета, а не судна.

Командиру самолета или судна, перевозящему почту, выписывается курьерский лист, но он не считается консульским курьером. Поэтому прямо к самолету или судну может прибыть представитель консульства, чтобы принять или передать почту. Но и в этом вопросе положения различных конвенцией неодинаковы.

Так, по Венской конвенции 1963 г. и конвенциям с Тунисом и Маврикием принять вализу от командира самолета или судна может любой работник консульства, но по согласованию с компетентными местными властями. Может ли он также и передать вализу — в этих конвенциях не сказано.

По конвенциям с Бельгией, Мали, Венгрией, Вьетнамом и Сомали для того, чтобы принять вализу, никакого согласия местных властей не требуется. Однако если по конвенции с Бельгией это может сделать любой член персонала, то по конвенции с Мали — сотрудник консульства, то есть работник административно-технического персонала. Разумеется, по этой конвенции забрать вализу может и должностное лицо консульства, а работникам обслуживающего персонала это не разрешается. По конвенциям с Венгрией, Вьетнамом и Сомали принять вализу может только консульское должностное лицо. О возможности передать вализу в конвенциях этой группы также не говорится.

По согласованию с местными властями принять и передать вализу по конвенциям с Республикой Корея, Литвой, Эстонией, Арменией, Грузией, Кыргызстаном, Узбекистаном, Беларусью, Албанией, Туркменистаном и Азербайджаном может любой работник консульства, по конвенции с Египтом — должностное лицо или сотрудник консульства, но не член обслуживающего персонала, а по конвенциям с Сирией, Кипром, Молдовой, Латвией и договору с КНР — только должностное лицо.

Без согласования<sup>49</sup> принять и передать вализу по конвенциям с Эквадором и Украиной может любой член персонала консульства, а по конвенциям с Казахстаном, Болгарией, Индией и еще 24 развивающимися странами<sup>50</sup> — только должностное лицо.

Наконец, в 10 двусторонних консульских конвенциях, в договорах с ФРГ и Австрией<sup>51</sup>, а также в Положении 1966 г. вообще

нет статей о пересылке консульской почты с командиром судна или самолета.

**Свобода передвижения**<sup>52</sup> консульских должностных лиц, по крайней мере в пределах консульского округа, предусматривается большинством конвенций, но во многих случаях предоставляется им лишь для выполнения служебных обязанностей.

Так, статья 27 конвенции, заключенной нашей страной с США, постановляет: "Поскольку это не противоречит законам и правилам государства пребывания о зонах, въезд в которые запрещен или регулируется по соображениям государственной безопасности, консульскому должностному лицу должно разрешаться свободно передвигаться в границах его консульского округа для выполнения им своих служебных обязанностей". Аналогичны положения консульских конвенций и с рядом других стран, например, Великобританией, Швецией, Венгрией, Сомали, Норвегией, Вьетнамом.

Конвенции с Японией, Монголией, Кубой, Грецией, Никарагуа, Боливией и Экваториальной Гвинеей предоставляют свободу передвижения в пределах консульского округа для выполнения служебных обязанностей не только должностным лицам, но и сотрудникам, то есть всем работникам консульства, поскольку в этих конвенциях говорится лишь о двух категориях членов персонала консульского учреждения.

Многие конвенции с развивающимися странами<sup>53</sup> не связывают свободу передвижения должностных лиц и сотрудников консульства в пределах консульского округа с выполнением ими служебных обязанностей. Причем в большинстве из этих конвенций различаются лишь две категории работников консульства и, следовательно, на всех них распространяется свобода передвижения. Если же, как это предусмотрено в конвенциях с Мали, Тунисом и Индией, в составе персонала имеется три категории работников, то обслуживающему персоналу свобода передвижения не предоставляется.

По конвенциям с Францией, Италией, Бельгией, Эквадором, КНДР, Казахстаном и Ганой свобода передвижения в пределах консульского округа предоставляется работникам всех трех категорий персонала, но только для выполнения служебных обязанностей.

Конвенции с рядом других стран (Египет, Гвинейская Республика, КНР, Литва, Эстония, Армения, Грузия, Узбекистан, Кыргызстан, Молдова, Латвия, Албания, Туркменистан, Азербайджан, Болгария), предоставляя свободу передвижения по консульскому округу всем работникам консульства, не связывают эту свободу с выполнением ими служебных обязанностей.

Венская конвенция 1963 г., а также конвенции с Румынией, Турцией, Югославией, Республикой Корея, Польшей, Украиной и Беларусью предоставляют свободу передвижения по всей территории государства пребывания всем работникам консульства и не связывают это с выполнением служебных обязанностей. В качестве примера можно привести статью 34 Венской конвенции 1963 года, в которой говорится: "Поскольку это не противоречит законам и правилам о зонах, въезд в которые запрещается или регулируется по соображениям государственной безопасности, государство пребывания должно обеспечивать всем работникам консульского учреждения свободу передвижений и путешествий по его территории". Причем в российско-польской конвенции специально подчеркивается, что такая широкая свобода передвижения распространяется и на членов семей работников консульства<sup>54</sup>. Из конвенций указанной группы только в конвенции с Турцией оговорено, что столь широкая свобода передвижения предоставляется работникам консульства на основе взаимности.

Лишь в договорах с ФРГ и Австрией, конвенциях с Финляндией, Мексикой и в Положении 1966 г. нет статей о свободе передвижения работников консульских учреждений.

Таким образом, в тех случаях, когда консульские конвенции даже должностным лицам предоставляют свободу передвижения лишь в пределах консульского округа и только для выполнения служебных обязанностей, это означает, что при поездках вне консульского округа или при поездках, не связанных со служебными обязанностями, даже в пределах консульского округа, они обязаны соблюдать правила передвижения по территории государства пребывания, если такие правила им установлены. Обязанность соблюдать такие правила тем более относится к тем категориям работников консульства, которым теми или иными конвенциями не предоставляется свобода передвижения.

Надо, однако, отметить, что весьма строгие правила передвижения, установленные в годы "холодной войны", предусматривавшие разрешительный или уведомительный порядок поездок работников иностранных посольств и консульств, в настоящее время в большинстве стран отменены или существенно изменены и стали более либеральными.

Это относится и к законодательству о зонах, "въезд в которые запрещается или регулируется по соображениям государственной безопасности".

Многие страны ныне либо вовсе отказались от установления таких закрытых зон, либо сократили их количество и размеры. Так, если в бывшем СССР закрытые для иностранцев зоны составляли значительную часть всей территории страны, то со-

временное российское законодательство вообще не предусматривает создания таких зон<sup>55</sup>.

Согласно действующему в настоящее время Постановлению Правительства РФ № 790 от 14 октября 1992 г., не только работникам посольств или консульств, но и аккредитованным в России иностранным журналистам, сотрудникам зарегистрированных в нашей стране постоянных представительств иностранных авиакомпаний, банков, торгово-промышленных предприятий и т. п. на основе взаимности предоставлено право свободного передвижения по территории Российской Федерации, за исключением "объектов и других мест, для посещения которых российским и иностранным гражданам требуется специальное разрешение, и проезд или доступ к которым ограничивается специально установленными знаками или указателями".

19 октября 1992 г. МИД РФ разослал всем иностранным государствам ноту № 311/СГП, в которой предлагалось на основе взаимности отменить обязанность нотификации (уведомления) о поездках по территории государства пребывания сотрудников официальных представительств. Многие государства ответили на это согласием. Причем некоторые государства толкуют эту договоренность очень широко. Так, Канада в декабре 1992 года в ответ на отмену Россией ограничений на передвижение канадских граждан предоставила право беспрепятственно совершать поездки по всей ее территории не только российским дипломатам и консульским работникам, но и сотрудникам торговых представительств, бизнесменам и журналистам<sup>56</sup>.

При отсутствии договоренности о взаимности в этом вопросе поездки иностранных граждан указанной категории по территории нашей страны осуществляются в том же порядке, какой установлен для российских граждан в соответствующем государстве.

Примером закрепления договоренности о свободе передвижения в международных соглашениях может служить Меморандум о понимании между Правительством Российской Федерации и Правительством США в отношении "открытой суши" от 17 июня 1992 г.<sup>57</sup> В нем говорится, что стороны на основе взаимности упраздняют все "закрытые районы", существование которых они считают символом "холодной войны" и пережитком недоверия. Вместе с тем, они могут и впредь запрещать въезд или доступ без надлежащего разрешения к объектам и другим местам, требующим специального разрешения для их посещения.

На основе взаимности отныне персоналу российский и американских дипломатических представительств и консульских учреждений, аппаратов военных атташе, представителям торговых

организаций, журналистам и т.п. не будет требоваться разрешения на передвижение любым видом транспорта.

В отношении граждан государств, с которыми не удалось достигнуть такой договоренности относительно свободы передвижения, сохраняется прежний уведомительный порядок осуществления поездок по территории Российской Федерации.

Подобные нормы внутреннего законодательства и международные соглашения в этой области существенно облегчают решение вопросов, связанных со свободой передвижения работников консульских учреждений по территории государства пребывания. Однако представляется, что оптимальным способом решения этих вопросов было бы договорное закрепление права всех работников консульства свободно передвигаться по всей территории государства пребывания как в служебных, так и в личных целях, как это сделано в некоторых указанных выше консульских конвенциях.

Положения консульских конвенций относительно **фискального (налогового) иммунитета**, то есть об освобождении от налогов и сборов, также отличаются разнообразием.

Что касается **недвижимого имущества**, то в большинстве конвенций предусматривается, что консульские помещения и обслуживающий их земельный участок<sup>58</sup> освобождаются от всех государственных, районных и муниципальных (местных) налогов и сборов.

В ряде конвенций предусматривается, что от налогов освобождаются также “сделки или документы, касающиеся приобретения указанного недвижимого имущества, если представляемое государство приобретает это имущество исключительно для консульских целей”<sup>59</sup>.

Вместе с тем, в большинстве конвенций подчеркивается, что указанное освобождение консульства от налогов, сборов и пошлин не распространяется на сборы, которые “представляют собой плату за конкретные виды обслуживания”<sup>60</sup>. Следовательно, за пользование электроэнергией, за водоснабжение и т. п. консульство обязано платить так же, как и все другие потребители.

Во многих конвенциях оговаривается также, что налоговые изъятия в отношении недвижимого имущества консульств “не распространяются на те сборы и налоги, которыми по законодательству государства пребывания облагаются лица, заключившие договор с представляемым государством или лицом, действующим от его имени”<sup>61</sup>. Однако это относится не к консульствам, а к тем лицам, которые продают, сдают в аренду или передают в пользование консульству недвижимое имущество.

Большинство конвенций предусматривает освобождение от

налогов и движимого имущества консульств, включая освобождение от налогов, связанных с приобретением такого имущества. В ряде случаев уточняется, что под движимым имуществом понимаются автомашины, катера и другие средства передвижения, радиоприемники, телевизоры и т.п. или в общей форме определяется, что имеется в виду "любое движимое имущество, включая средства транспорта, которое находится в собственности, владении или пользовании и используется представляемым государством исключительно для консульских целей"<sup>62</sup>.

Весьма широкая формулировка содержится в статье 62 Положения 1966 г., согласно которой "консульское представительство освобождается на основе взаимности от всех общегосударственных и местных налогов и сборов", Очевидно, эта формулировка относится как к недвижимости, так и к движимому имуществу, хотя в Положении это не уточняется. Что же касается оговорки о взаимности, то при такой широкой формулировке она представляется вполне уместной, тем более что она встречается и в некоторых консульских конвенциях<sup>63</sup>.

Следует отметить, что, хотя прямые указания на это встречаются в консульских конвенциях относительно редко, освобождение движимого имущества от налогов не распространяется на плату за конкретные виды обслуживания (например, за ремонт автомашины) и на косвенные налоги, включенные в стоимость товаров и услуг. И если некоторые государства на практике освобождают консульство от косвенных налогов, то это их право, но не обязанность.

В ряде конвенций предусматривается освобождение от налоговых сборов и пошлин, взимаемых за консульских услуги<sup>64</sup>, но даже если это прямо не предусмотрено в той или иной конвенции, такое освобождение консульских сборов от налогообложения является общепризнанным и его можно рассматривать как международный обычай.

Завершая рассмотрение вопроса о налоговых изъятиях, следует отметить, что в некоторых конвенциях, например в Венской конвенции 1963 г., а также в двусторонних консульских конвенциях с такими странами, как США, ФРГ, Австрия, Мексика, КНДР, нет статей об освобождении движимого имущества консульства от налогообложения и с этим приходится считаться.

Почти во всех консульских конвенциях предусматривается освобождение консульств от таможенных сборов и пошлин, касающиеся предметов, предназначенных для служебного пользования. Однако от таможенного досмотра эти предметы не освобождаются.

Лишь в отдельных конвенциях имеются специальные оговор-

ки, касающиеся освобождения от таможенных пошлин. Так, согласно п. 4 статьи 25 конвенции с Японией распоряжение ввезенными беспошлинно предметами осуществляется в соответствии с законами и правилами государства пребывания. Следовательно, если, например, законодательством государства пребывания установлено, что ввезенный беспошлинно автомобиль может быть продан в этом государстве не ранее, чем через 1 или 3 года, то это положение обязательно для консульства.

Наконец, среди привилегий консульства обычно называют **право укреплять на здании консульства щит с гербом представляемого государства и названием консульского учреждения, а также право вывешивать на здании консульства, на резиденции консула и средствах его передвижения флаг представляемого государства.** Соответствующие положения консульских конвенций как правило близки друг к другу.

Однако в ряде конвенций подчеркивается, что на средствах передвижения консула флаг может вывешиваться только тогда, когда он лично использует их при исполнении служебных обязанностей<sup>65</sup>. В п. 3 статьи 29 Венской конвенции 1963 г., кроме того, указывается, что при использовании консульствами права вывешивать флаг своего государства “должны приниматься во внимание законы, правила и обычаи государства пребывания”.

Таков круг привилегий и иммунитетов консульских учреждений, в большинстве случаев достаточно широких для того, чтобы обеспечить беспрепятственное выполнение консульствами своих функций, но во многих отношениях все-таки более узких по сравнению с привилегиями и иммунитетами дипломатических представительств.

---

<sup>1</sup> Консульские договоры с ФРГ от 25 апреля 1958 г. и Австрией от 28 февраля 1959 г., консульские конвенции с США от 1 июня 1964 г., Великобританией от 2 декабря 1965 г., Финляндией от 24 января 1966 г., Японией от 29 июля 1966 г., Францией от 8 декабря 1966 г., Италией от 16 мая 1966 г., Швецией от 30 ноября 1967 г., Венгрией от 20 марта 1971 г., Сомали от 19 ноября 1971 г., Норвегией от 7 декабря 1971 г., Румынией от 14 марта 1972 г., Монголией от 5 апреля 1972 г., Кубой от 15 июня 1972 г., Бельгией от 12 июля 1972 г., Египтом от 3 февраля 1973 г., Ираком от 15 апреля 1975 г., Гвинеей-Бисау от 16 апреля 1976 г., Гвинейской Республикой от 23 апреля 1976 г., Анголой от 26 мая 1976 г., Сирией от 3 июня 1976 г., Кабо-Верде от 27 ноября 1976 г., Бенином от 16 декабря 1976 г., Мозамбиком от 31 марта 1977 г., Эфиопией от 6 мая 1977 г., Кипром от 8 февраля 1978 г., Мексикой от 18 мая 1978 г., Вьетнамом от 29 сентября 1978 г., Грецией от 6 сентября 1978 г., Никарагуа от 19 марта 1980 г., Афганистаном от 24 мая 1981 г., Сан-Томе и Принсипи от 28 февраля 1981 г., Мали от 12 июня 1980 г., Лаосом от 6 апреля 1982 г., Тунисом от 6 апреля 1977 г., Эквадором от 10 декабря 1982 г., Боливией от 18 марта 1980 г., Экваториальной Гвинеей от 3 ноября 1983 г.,

Маврикием от 29 августа 1984 г., КНДР от 17 апреля 1985 г., Камбоджей от 22 декабря 1981 г., Ганой от 22 февраля 1985 г., Ливией от 14 октября 1985 г., Индией от 27 ноября 1986 г.; (новая российско-индийская конвенция, подписанная в декабре 1998 г., в силу еще не вступила), Югославией от 20 июня 1987 г.; консульский договор с КНР от 10 сентября 1986 г., консульские конвенции с Турцией от 27 апреля 1988 г., Республикой Корея от 18 марта 1992 г., Польшей от 22 мая 1992 г., Литвой от 8 сентября 1992 г., Эстонией от 2 декабря 1992 г., Арменией от 22 декабря 1992 г., Украиной от 15 января 1993 г., Грузией от 8 октября 1993 г., Кыргызстаном от 25 января 1994 г., Узбекистаном от 2 марта 1994 г., Казахстаном от 28 марта 1994 г., Молдовой от 14 июня 1994 г., Латвией от 14 декабря 1994 г., Белоруссией от 24 января 1995 г., Албанией от 11 апреля 1995 г., Туркменистаном от 18 мая 1995 г., Азербайджаном от 6 июня 1994 г., Болгарией от 7 сентября 1995 г.

<sup>2</sup> Такое определение содержится в Венской конвенции 1963 г. и в 49 двусторонних конвенциях нашей страны с другими государствами, в том числе во всех конвенциях, заключенных Россией в последние годы.

<sup>3</sup> См., например, статью 17 консульской конвенции с США, статью 14 конвенции с Великобританией, статью 15 конвенции с Японией и т. д.

<sup>4</sup> Нет определения понятия "помещения", например, в консульских договорах с ФРГ и Австрией, в конвенции с Финляндией и т. д.

<sup>5</sup> Пункт j статьи 1 Венской конвенции 1963 г. Аналогичны положения и большинства двусторонних консульских конвенций.

<sup>6</sup> AJL, Vol. 67, No 3, July 1973, pp. 622—626.

<sup>7</sup> Конвенции с США, Францией, Бельгией, Италией, Швецией, Норвегией, Эфиопией, Мексикой, Грецией, Маврикием, Великобританией, Японией, Египтом, Вьетнамом, Камбоджей, Эквадором, Венгрией, Сомали, Монголией, Кубой, Ираком, Анголой, Гвинеей-Бисау, Гвинейской Республикой, Кабо-Верде, Бенином, Мозамбиком, Никарагуа, Мали, Сан-Томе и Принсипи, Афганистаном, Лаосом, Экваториальной Гвинеей, Румынией, Ливией, Индией, Югославией, Боливией, Польшей, Украиной, Молдовой и Болгарией.

<sup>8</sup> См., например, ст. 14 конвенции с Финляндией.

<sup>9</sup> См., например, конвенции с Сирией, Тунисом, Ганой, Кипром, КНДР, договор с КНР, конвенции с Турцией, Казахстаном, Албанией.

<sup>10</sup> См.: Б о б ы л е в Г. В., З у б к о в Н. Г. Основы консульской службы. М.: Международные отношения, 1986. — С. 138.

<sup>11</sup> Б л и щ е н к о И. П. Дипломатическое право. М.: Высшая школа, 1972. — С. 146.

<sup>12</sup> Нельзя не отметить, что редакция этой формулировки оставляет желать много лучшего. Так, по видимому, правильнее говорить не о нарушении "принципа неприкосновенности" архива, а о неприкосновенности архива и не об "архиве консульского помещения", а об архиве консульства либо, еще лучше, обо всех документах консульства.

<sup>13</sup> Пункт 3 статьи 31 Венской конвенции 1963 г.

<sup>14</sup> Не закреплена специально в отношении защиты консульских помещений такая обязанность государства пребывания, например, в договорах с ФРГ и Австрией, конвенции с США и т. д.

<sup>15</sup> Статья 4 консульской конвенции, заключенной между нашей страной и США. Аналогичны по смыслу также статьи 9 конвенции с Великобританией, статья 10 конвенции с Францией, п. 4 статьи 4 конвенции с Италией и т. д.

<sup>16</sup> "Власти консульского округа, — говорится в статье 7 этого договора, — обеспечивают консулу и должностным лицам консульской службы свою защиту и оказывают им содействие для того, чтобы они могли приступить к своей служебной деятельности и осуществлять ее".

<sup>17</sup> Действующее международное право. М., Том 3 1997. — С. 18—23. Конвенция вступила в силу 20 февраля 1977 г. Российская Федерация является участником этой конвенции.

<sup>18</sup> В отечественной научной литературе в качестве одного из таких недостатков указывалось на то, что в соответствии с буквой конвенции, преступлением должно считаться лишь нападение на официальные или жилые помещения и транспортные средства лица, пользующегося международной защитой, "которое может угрожать личности или свободе последнего". Следовательно, можно сделать вывод, что нападение, которое не наносит ущерба личности или свободе лица, пользующегося международной защитой, например " в случае отсутствия данного лица в официальном или жилом помещении", не попадает под действие конвенции". Б л и щ е н к о И. П., Ж д а н о в Н. В. Принцип неприкосновенности дипломатического агента//СЕМП: 1973. М.: Наука, 1975. — С. 198.

<sup>19</sup> До присоединения нашей страны к Венской конвенции 1963 г. такое положение существовало в консульских отношениях с Индонезией, поскольку двусторонних соглашений с этой страной у нас не было и нет до сих пор.

<sup>20</sup> По обычному консульскому праву объем привилегий и иммунитетов консульств и их персонала относительно узок: неприкосновенностью пользуются лишь служебные, но не жилые помещения консульства, только служебные, но не личные бумаги и документы консула, за совершение преступлений консул может быть судим по законам государства пребывания и т. д. Следует, однако, еще раз подчеркнуть, что такое обычное консульское право действует лишь при отсутствии каких-либо соглашений по консульским вопросам.

<sup>21</sup> См. У ш а к о в Н. А. Основания международной ответственности государств. — М.: Междунар. отношения, 1983.

<sup>22</sup> В отношении дипломатических представительств такое запрещение прямо закреплено в п. 3 статьи 41 Венской конвенции о дипломатических сношениях 1961 г.

<sup>23</sup> Исключение составляют лишь некоторые латиноамериканские страны, которые в соответствии с рядом специальных соглашений допускают на основе взаимности предоставление убежища в помещениях посольства. Тем не менее, если в отношениях между такими государствами можно говорить о "дипломатическом убежище", то понятия "консульское убежище" вообще не существует.

<sup>24</sup> Recognition of Divorces and Legal Separations Act, 1971.

<sup>25</sup> AJIL, Vol. 66, No 5, October 1972, p. 876.

<sup>26</sup> J. E. S. Fawcett. The Law of Nations. N.Y, 1968, p. 65.

<sup>27</sup> "Известия", 25 марта 1980.

<sup>28</sup> "Правда", 26 февраля и 26 декабря 1980.

<sup>29</sup> "Правда", 13 июня 1980.

<sup>30</sup> "Правда", 15 апреля 1981.

<sup>31</sup> "Правда", 10 апреля 1983.

<sup>32</sup> "Известия", 13 июля 1992.

<sup>33</sup> "Известия", 2 марта 1995.

<sup>34</sup> П. 4 статьи 13 Конвенции между Россией и Республикой Корея.

<sup>35</sup> Никаких иммунитетов для имущества и средств передвижения консульства не предусматривают 43 двусторонние консульские конвенции и Положение 1966 г.

<sup>36</sup> См., например, Венскую конвенцию 1963 г., а также конвенции с Италией, Грецией, Румынией, Кубой, Сирией и рядом других стран.

<sup>37</sup> Такое требование содержится в конвенциях и договорах с Австрией, Финляндией, Францией, ФРГ, США, Великобританией, Японией, Италией, Швецией, Венгрией, Мексикой, Вьетнамом, Сомали, Норвегией, Бельгией и Маврикием.

<sup>38</sup> На то, что требование о раздельном содержании служебных и неслужебных документов неосуществимо на практике, указывалось рядом специалистов по консульскому праву. См. И л ь и н Ю. Д. Основные тенденции развития консульского права. — М.: Юрид. литература, 1969. — С. 125; Lee L. T. Consular Law and Practice. London, 1961, p. 240.

<sup>39</sup> Венская конвенция 1963 г. (статья 33), 49 остальных двусторонних консульских конвенций и Положение 1966 г.

<sup>40</sup> Следует отметить, что в одних консульских конвенциях термин “вализа” употребляется для обозначения места консульской почты, вместилища документов, корреспонденции и т. п., тогда как в других — для обозначения всех мест консульской почты, перевозимой данным консульским курьером. Представляется, однако, что во втором значении правильнее употреблять термин “консульская почта”.

<sup>41</sup> См. конвенции с КНДР, Турцией, Индией, КНР, Ганой, Польшей, Сирией, Кыргызстаном, Грузией, Украиной, Арменией, Эстонией, Литвой, Республикой Корея, Югославией, Узбекистаном, Казахстаном, Молдовой, Латвией, Албанией, Беларусью, Туркменистаном, Болгарией, Кабо-Верде, Азербайджаном.

<sup>42</sup> “Известия”, 17 июля 1996.

<sup>43</sup> Повидимому, не будет преувеличением утверждать, что даже в тех случаях, когда в консульских конвенциях не содержатся положения о неприкосновенности служебной переписки консульства, ее неприкосновенность можно рассматривать как обычную норму консульского права, которая подтверждается практикой государств.

<sup>44</sup> В указанных конвенциях неприкосновенность служебной переписки и вализ (консульской почты) закрепляется в одной и той же статье, однако в большинстве других конвенций статус консульской почты рассматривается отдельно.

<sup>45</sup> П. 3 статьи 35 Венской конвенции 1963 г. Аналогичны и соответствующие положения указанных двусторонних консульских конвенций.

<sup>46</sup> В этой группе конвенций имеются конвенции с Бенином и Камбоджей, в которых не уточняется, каких именно курьеров можно использовать консульствам, но, поскольку в них говорится о дипломатических и консульских вализах, то, очевидно, что речь идет как о дипломатических, так и о консульских курьерах.

<sup>47</sup> Республика Корея, Польша, Литва, Армения, Эстония, Грузия, Узбекистан, Кыргызстан, Казахстан, Латвия, Беларусь, Албания, Туркменистан, Азербайджан, Египет, Сирия, Тунис, Маврикий, КНДР, Эквадор, Гана, Индия, Югославия, КНР, Молдова и Болгария.

<sup>48</sup> К их числу относятся конвенции с Молдовой, Тунисом, Эквадором, Маврикием, КНДР, Ганой, Индией, Республикой Корея, Литвой, Эстонией, Латвией, Арменией, Украиной, Грузией, Кыргызстаном, Узбекистаном, Казахстаном, Беларусью, Туркменистаном, Албанией, Азербайджаном и Болгарией.

<sup>49</sup> Очевидно, речь идет лишь о том, что не требуется формального согласования этого вопроса, но какая-то договоренность о том, что то или иное лицо будет иметь право принимать или передавать вализу командиру самолета, все-таки необходима, иначе работника консульства могут просто не пустить на летное поле.

<sup>50</sup> В эту группу входят конвенции с такими странами, как Индия, Румыния, Монголия, Югославия, Ирак, Гвинея-Бисау, Гвинейская Республика, Польша, Ангола, Кабо-Верде, Бенин, Казахстан, Мозамбик, Эфиопия, Греция, Болгария, Никарагуа, Афганистан, Сан-Томе и Принсипи, Лаос, Боливия, Экваториальная Гвинея, КНДР, Камбоджа, Гана, Ливия.

<sup>51</sup> В эту группу входят следующие документы: договоры и конвенции с такими странами, как ФРГ, Австралия, США, Великобритания, Финляндия, Япония,

Франция, Италия, Швеция, Норвегия, Мексика, Турция, Положение 1966 г. Консульский устав 1976 г.

<sup>52</sup> На первый взгляд, свобода передвижения работников консульства относится к их личным привилегиям и иммунитетам. Однако учитывая, что они пользуются этой свободой не только в личных целях, но и при выполнении консульских функций, свобода передвижения рассматривается вместе с другими привилегиями и иммунитетами самого консульства.

<sup>53</sup> Ирак, Гвинея-Бисау, Ангола, Сирия, Кабо-Верде, Бенин, Мозамбик, Эфиопия, Кипр, Афганистан, Сан-Томе и Принсипи, Мали, Лаос, Тунис, Маврикий, Камбоджа, Ливия, Индия.

<sup>54</sup> Впрочем, подчеркивать это вряд ли необходимо, поскольку члены семьи в принципе имеют право на такие же привилегии и иммунитеты, что и глава семьи, если иное прямо не оговорено в той или иной конвенции.

<sup>55</sup> Так, в соответствии с законом "О государственной границе Российской Федерации" 1993 г. с поправками 1994 и 1996 гг. даже пограничная зона не может иметь ширину более 5 км.

<sup>56</sup> "Известия", 23 декабря 1992.

<sup>57</sup> Бюллетень международных договоров, 1993, № 9. — С. 34—35.

<sup>58</sup> При этом не имеет значения, упоминается ли земельный участок непосредственно в статье об освобождении недвижимого имущества консульства от налогов или распространение освобождения от налогообложения на земельный участок вытекает из определения помещений консульства, включающего земельный участок. Даже в тех, относительно редких случаях, когда земельный участок применительно к вопросу о налоговых изъятиях вообще не упоминается в конвенциях, как, например, в конвенции с Мексикой, его освобождение от налогов, очевидно, подразумевается, поскольку было бы нелогично освобождать от налогов одну часть недвижимого имущества консульства — помещения и не освобождать другую — земельный участок. Однако, разумеется, во избежание различных толкований более целесообразно прямо зафиксировать в конвенциях освобождение земельного участка от налогов.

<sup>59</sup> Статья 18 конвенции с Вьетнамом. Аналогичные положения содержатся в конвенциях с Великобританией, Францией, Венгрией, Сомали, Румынией, Монголией.

<sup>60</sup> См., например, статью 32 Венской конвенции 1963 г.

<sup>61</sup> П. 2 статьи 32 Венской конвенции 1963 г., см также конвенции с Мексикой, Грецией, Швецией, США, Бельгией, Египтом, Сирией, Ганой, Югославией, КНР, Турцией, Арменией, Эстонией, Литвой, Польшей, Республикой Корея, Грузией, Узбекистаном и т. д.

<sup>62</sup> Статья 34 конвенции с Румынией.

<sup>63</sup> См., например, статью 20 конвенции с Индией.

<sup>64</sup> См.: Венскую конвенцию 1963 г., конвенции с Францией, Италией, Бельгией, Грецией и некоторыми другими странами.

<sup>65</sup> Такое положение содержится, например, в конвенциях с США, Великобританией, Швецией, Францией, Японией, Италией, Бельгией и некоторыми другими странами, а также в Венской конвенции 1963 г. и в Положении 1966 г.

*Статья поступила в редакцию в январе 1999 г.*