

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ КОНСУЛЬСКОЙ СЛУЖБЫ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН

**(Мусинов А.А., Нурумов Д.И., Сарсембаев М.А. — Кон-
сульское право и консульская служба. Учебник Отв.
Редактор Сарсембаев М.А. — Алматы, “Данекер”, 2000.
— 364 с.)**

Проблемы создания и деятельности органов внешних сношений независимых государств, возникших на месте бывшего СССР, вызывают большой интерес у всех, кто интересуется вопросами международных отношений и международного права.

Рецензируемый учебник представляет собой весьма удачную попытку подробно рассмотреть правовой статус консульских учреждений и основные направления деятельности консульской службы Республики Казахстан. Насколько известно, это первое в рамках СНГ исследование консульского права и консульской службы одного из независимых государств, возникших на постсоветском пространстве. Особенно приятно отметить, что в числе авторов учебника 22-летний Д.И. Нурумов, лауреат премии Гуго Гроция за 1998 год, который судя по данным приведенным в учебнике, выполнил самый значительный объем работы по его написанию.

Казахстан уделяет большое внимание развитию своих отношений с иностранными государствами. Как указывается во введении, Республике Казахстан признали 117 государств мира. С 92 из них Казахстан установил дипломатические отношения. В 38 государствах имеются посольства, консульства и другие представительства Республики Казахстан. На территории Казахстана созданы и действуют 40 иностранных посольств и миссий, 16 представительств международных и национальных организаций. Казахстан является членом ООН, ОБСЕ, ряда других универсальных и региональных организаций (с. 7).

Для обслуживания этих широких связей с иностранными государствами и международными организациями необходима соответствующая система органов внешних сношений. Одной из ее составных частей и является консульская служба Республики Казахстан, рассмотрению которой посвящена рецензируемая работа. Разумеется, в учебнике есть разделы и интересные материалы, касающиеся общих проблем консульского права и консульской службы, истории их развития и организации консульской службы в различных государствах. Однако основную часть учебника занимает рассмотрение вопросов правового регулирования деятельности консульской службы Республики Казахстан.

Авторы определяют и основные направления развития современной консульской службы Республики Казахстан: разработка и совершенствование договорно-правовой и внутригосударственной нормативной базы; повышение роли консульской службы в защите экономических интересов Республики Казахстан; увеличение объема и качества оказываемых юридических услуг; расширение сети консульских учреждений;

активная работа по защите интересов и прав граждан Республики Казахстан в иностранных государствах и т.д. (с. 54.)

Нельзя не отметить, что содержание учебника значительно шире, чем об этом можно судить по его названию. Но это — отнюдь не недостаток, а достоинство рассматриваемого научного труда, поскольку включение в него ряда глав, посвященных вопросам гражданства, въезда и выезда, миграции, статуса беженцев, вынужденных переселенцев и репатриантов, дает читателям, проживающим за пределами Республики Казахстан, редкую возможность ознакомиться с ее законодательством, международными договорами и конвенциями, регулирующими деятельность консульской службы Казахстана, и практикой решения ею возникающих проблем.

Широкий круг законодательных и иных нормативных актов Республики Казахстан, заключенных ею международных соглашений, а также значительное количество работ казахских и иностранных авторов, использованных при написании учебника, придает ему комплексный, фундаментальный характер.

Значение анализа законодательства Республики Казахстан и заключенных ею международных договоров и конвенций, исследования практики ее консульской деятельности тем более велико, что большинству иностранных читателей эти материалы до настоящего времени были мало известны. Учебник дает возможность читателям ознакомиться с такими документами как Консульский устав Республики Казахстан 1999 г. (текст которого приведен в приложении), Положение о Консульском управлении МИД Казахстана (ныне — Департамент консульской службы) 1993 г., Закон о дипломатической службе Республике Казахстан 1997 г., Положение о МИД Республики Казахстан и Положение о посольстве Республики Казахстан, принятые в 1992 г. В учебнике представлены, хотя и менее полно, также двусторонние консульские конвенции, заключенные Казахстаном с рядом иностранных государств. В нем содержатся полезные сведения о становлении развития консульской службы Казахстана, ее структуре и основных направлениях деятельности и т.д.

Значительный интерес представляют главы учебника, посвященные сотрудничеству государств в области правовой помощи, регулированию консульских отношений в СНГ. Авторы, в частности, приводят данные о том, что согласно договоренности между ведомствами иностранных дел России и Казахстана, заграничные учреждения России в странах дальнего зарубежья, где отсутствуют казахстанские дипломатические представительства и консульские учреждения, выдают иностранным гражданам визы на въезд в Казахстан на основе подтверждения Департамента консульской службы Республики Казахстан (с. 62). В свою очередь зарубежные представительства Казахстана, в соответствии с соглашением, заключенным им с Кыргызстаном 2 августа 1996 г., в аналогичных случаях выдают визы на въезд в Кыргызстан и осуществляют функции по защите прав и интересов граждан и юридических лиц Республики Кыргызстан.

Определенный интерес вызывает изложение в учебнике вопросов организации консульской службы в ряде зарубежных государств.

Очень подробно и обстоятельно изложен вопрос о почетных (нештатных) консулах и об использовании этого института в практике Республики Казахстан (с. 104—122).

Авторы, как это и должно быть в учебнике, большое внимание уделяют разработке понятийного аппарата, рассмотрению принципов международного права, на которых основывается консульское право и консульская практика и т.д.

К каждой главе даются контрольные вопросы и список литературы. В Приложении 1 даны тесты по консульскому праву и консульской службе, позволяющие проверить знания студентов и степень усвоения ими материалов учебника, а также понимание ими различных юридических терминов. Эти тесты могут быть применены в практике преподавания и при самостоятельном изучении консульского права и консульской практики. Однако, некоторые из них представляются излишними или недостаточно актуальными. Так, вряд ли очень важно, чтобы студенты знали, кем именно был разработан первоначальный проект Венской конвенции о консульских отношениях (тест 31), тем более, что эта конвенция явилась результатом труда не только основного докладчика в Комиссии международного права ООН, но и всех членов КМП, а также государств, вносящих свои предложения и замечания в ходе обсуждения проекта.

Включение в приложения к учебнику текста Венской конвенции о консульских сношениях и Консульского устава Республики Казахстан, несомненно, полезно, и остается лишь сожалеть, что в связи с ограниченностью объема учебника или по иной причине, авторы не смогли дать в приложениях тексты других важнейших документов и хотя бы нескольких двусторонних консульских конвенций, заключенных Казахстаном с рядом иностранных государств.

Надо отметить, что впечатляет и список использованной литературы, в котором насчитывается более 160 научных работ на русском, английском, французском и польском языках.

Наконец, нельзя не сказать и о том, что авторы вносят ряд предложений по совершенствованию деятельности консульской службы Казахстана (с. 277—278). И хотя внесение подобных предложений не характерно для учебников, сами по себе эти предложения представляют несомненный интерес.

В целом учебник представляет собой глубокое и обстоятельное изложение основных вопросов консульского права и консульской службы. С точки зрения логики и методики изложения материала, структуры его расположения, ясности и четкости стиля он вполне соответствует требованиям, предъявляемым к учебникам.

На этом можно было бы закончить рецензию, призвав как можно более широкие круги читателей ознакомиться с учебником, если бы сами авторы не указали во введении, что они хотели бы получить от читателей "советы и рекомендации, которые смогут учесть в последующих изданиях такого пособия" (с. 9).

Полагая, что это не просто дань вежливости, а проявление искреннего стремления продолжить и углубить исследование вопросов консульского

права и консульской практики с учетом возможных пожеланий и советов, можно было бы высказать следующие рекомендации:

1. Прежде всего, хотелось бы, чтобы в дальнейшей работе авторы более четко определили свое отношение к тому, что, по их мнению, представляет собой консульское право. В учебнике по этому поводу высказаны неодинаковые мнения. С одной стороны, утверждается, что “консульское право составляет одну из отраслей международного права” (с. 69). Но, с другой стороны, высказывается мнение, что “консульское право является как отраслью международного публичного права, так и частью национального законодательства (с. 38). Как представляется, правильной можно признать лишь первую точку зрения, а вторая не является адекватной.

Консульские отношения — это отношения межгосударственные и, как таковые, они не могут регулироваться нормами внутреннего законодательства какого-либо государства. Соответственно источниками консульского права, как одной из отраслей общего международного права, могут быть лишь международный договор и международный обычай. Законы же и другие нормативные акты государства, в том числе и такие важные для консульской службы документы, как консульские уставы, действующие в ряде государств, это — источники не международного права и такой его отрасли, как консульское право, а источники национального права. Они несомненно имеют большое значение и обязательны для консульской службы данного государства и ее работников, которые должны неукоснительно соблюдать положения внутреннего законодательства своего государства и руководствоваться ими. Более того, вследствие суверенитета государства, с такими законами и иными нормативными актами должны считаться и уважать их иностранные государства и их граждане, находящиеся на территории государства, принявшего такие законы. Но регулировать межгосударственные, в частности, консульские отношения внутригосударственные законы не могут: это — сфера действия норм международного права.

В соответствии с этим целесообразно по-видимому изменить и определение консульского права, под которым в учебнике понимается “совокупность международно-правовых принципов и норм, а также норм национального законодательства, регулирующих деятельность консульских учреждений и членов их персонала и определяющих их статус, функции, права и обязанности” (с. 37—38).

Если же авторы придерживаются иной точки зрения, то ее следует подробно обосновать.

2. Хотелось бы также рекомендовать авторам в дальнейшей работе уделить больше внимания рассмотрению привилегий и иммунитетов консульств и их персонала. Именно эти привилегии и иммунитеты составляют основу правового статуса консульств и их работников. Между тем, в рецензируемой работе этому вопросу уделено лишь 16 из 364 страниц, что явно недостаточно.

Однако дело даже не в краткости изложения этого вопроса, а в том, что в ряде случаев привилегии и иммунитеты консульств и их персонала излагаются на основе анализа лишь Венской конвенции о консульских

сношениях 1963 г., тогда как, наряду с ней, Казахстан, как отмечают и авторы учебника, заключил ряд двусторонних консульских конвенций, в частности с Россией, Китаем, Турцией, Украиной, Венгрией, Беларусью, КНДР, Грузией, Молдовой, Польшей и Туркменистаном (с. 77). В тех случаях, когда авторы не учитывают положения таких двусторонних консульских конвенций, ограничиваясь рассмотрением лишь многосторонней Венской конвенции о консульских сношениях 1963 г., это не только не позволяет выявить важные особенности двусторонних конвенций, но и приводит к ошибкам.

Так, например, в учебнике утверждается, что “консульские помещения, предметы обстановки, другое имущество, так же, как и средства передвижения, пользуются иммунитетом против любого вида реквизиции” (с. 90). По Венской конвенции 1963 г. это действительно так, поскольку она не предусматривает для имущества и средств передвижения консульства никаких иных иммунитетов, кроме иммунитета от реквизиции. Однако по крайней мере в некоторых двусторонних консульских конвенциях, заключенных Казахстаном, предусмотрено иное. Так, согласно п. 3 статьи 11 консульской конвенции между Казахстаном и Россией от 28 марта 1994 г., “средства передвижения консульского учреждения, работников консульского учреждения пользуются иммунитетом от обыска, реквизиции, ареста и исполнительных действий”. Таким образом, если, поверив утверждениям учебника, представители правоохранительных органов России или Казахстана произведут обыск машины консульства другой договаривающейся стороны, они совершат грубое нарушение двусторонней консульской конвенции, заключенной между Казахстаном и Россией. Представляется, что указанная особенность этой двусторонней конвенции имеет столь существенное значение, что не отразить ее в учебнике было просто нельзя. Между тем, о ней не упоминается даже в специальном разделе учебника, посвященном статусу средств передвижения консульства.

Некоторые другие иммунитеты, например, определяющие статус жилых помещений работников консульства, изложены очень схематично и применительно лишь к резиденции главы консульства. Поэтому весьма неожиданным и никак не обоснованным является общий вывод авторов о том, что “иммунитет консульского помещения и жилых помещений консульств фактически приравнивается к абсолютному иммунитету дипломатических представительств. Такое положение, — продолжают авторы, — является распространенной практикой среди большинства государств мира и, как правило, устанавливается на условиях взаимности”. (с. 89). С такой общей постановкой вопроса трудно согласиться. Возможно, авторы имеют в виду лишь практику Казахстана, в двусторонних консульских конвенциях которого неприкосновенность служебных помещений консульства распространяется на жилые помещения всех работников консульства, как это сделано, например, в п. 4 статьи 11 конвенции между Казахстаном и Россией. Но тогда это следовало бы специально оговорить. Что же касается практики других государств в этом вопросе, то она более разнообразна. Достаточно сказать, что в Венской конвенции о консульских сношениях 1963 г. и ряде двусторонних консульских конвенций вообще нет статей о статусе жилых помещений работников консульства. В других конвенциях

неприкосновенностью пользуется только жилище главы консульства, в некоторых конвенциях — также жилые помещения консульских должностных лиц, и лишь очень редко неприкосновенность распространяется на жилище сотрудников консульства (административно-технический персонал) и работников обслуживающего персонала.

Некоторые другие иммунитеты и привилегии, например, свобода передвижения работников консульства по территории государства пребывания, вообще не затрагиваются в учебнике. Между тем, практика государств в этом вопросе неодинакова. В одних случаях свобода передвижения предоставляется всем работникам консульства, но только в пределах консульского округа и лишь для выполнения служебных функций. Именно так решен этот вопрос в статье 25 конвенции между Россией и Казахстаном. В других случаях свобода передвижения в пределах консульского округа не связывается с выполнением служебных обязанностей, но не распространяется на работников обслуживающего персонала. Наконец, Венская конвенция о консульских сношениях 1963 г. и некоторые из двусторонних конвенций, заключенных, например, Россией с рядом государств, предусматривают свободу передвижения по всей территории страны для всех работников консульства, не связывая это с исполнением служебных обязанностей. Эти особенности, если они имеются в консульских конвенциях, заключенных Казахстаном, желательно было бы отметить в новых изданиях учебника.

Некоторые положения об отдельных привилегиях и иммунитетах, видимые в учебнике, не совсем точны. Так, при перечислении таких привилегий и иммунитетов упоминается, например, “освобождение от таможенного досмотра” (с. 48). Но при такой общей формулировке отсутствует необходимая точность, поскольку в консульских конвенциях освобождение от досмотра предусматривается лишь в отношении личного багажа работников консульства, да и то при условии, что нет серьезных оснований предполагать, что в нем имеются предметы, не предназначенные для служебного пользования работника консульства и членов его семьи, либо предметы, ввоз и вывоз которых запрещен или регулируется карантинными правилами. При наличии же указанных оснований личный багаж работника консульства может быть досмотрен в его присутствии. Именно так решен этот вопрос, например, в статье 23 консульской конвенции между Россией и Казахстаном. Что же касается самого консульского учреждения, то поступающие в его адрес из-за границы предметы и грузы вообще не освобождаются от таможенного досмотра.

В новом издании учебника, очевидно, было бы целесообразно учесть все это.

3. В ряде случаев при подготовке нового издания учебника было бы целесообразно внести некоторые уточнения или редакционную правку в отдельные положения.

Так, в числе принципов международного права, имеющих наибольшее значение для консульского права, упоминается “принцип реторсии” (с. 39). Однако вызывает сомнение, что в международном праве есть такой самостоятельный принцип. По-видимому реторсии это,

скорее, средство обеспечения соблюдения принципа взаимности и других принципов и норм международного права.

Авторы утверждают, что “международный обычай и договор — основные формы реализации консульских норм” (с. 69). Но, очевидно, речь здесь должна идти не о “реализации”, а о выражении норм консульского права в форме международного договора или обычая.

По-видимому требует изменения и редакция определения международного обычая. Авторы утверждают, что “под международной обычной нормой понимается правило, сложившееся в результате длительного применения между всеми или несколькими государствами, не закрепленное в международном договоре” (с. 69). Но если такое правило соблюдают на практике только “несколько” государств, это еще не доказывает существования международного обычая, поскольку наряду с длительностью применения важнейшим критерием того, что обычай уже сложился, является всеобщность применения соответствующего правила, то есть применение его большинством государств, а отнюдь не несколькими из них.

Решение вопроса о том, принять или не принять высказанные рекомендации полностью оставляется на усмотрение авторов.

Сделанные замечания отнюдь не снижают общего весьма высокого научно-теоретического уровня учебника. Он несомненно вызовет интерес читателей и будет полезным для всех, кто интересуется вопросами консульского права и консульской службы.

Б.В. Ганюшкин,
заслуженный деятель науки Российской Федерации,
доктор юридических наук, профессор,
подробнее об авторе см. в № 3 нашего журнала за 1992 г.

Рецензия поступила в редакцию в мае 2000 года.

КРИТИКА КРИТИКЕ РОЗНЬ

(Шерпаев В.И. Моральный дух российской армии. Министрство общего и профессионального образования РФ; Уральская государственная юридическая академия. — Екатеринбург, 1999. — 182 с.)

Критика критике рознь. Это, знаю, весьма простое рассуждение, поневоле пришло мне в голову при знакомстве с рецензией Д.А. Некрасова в “Московском журнале международного права” (№ 1 сего года, стр. 184—191) на монографию В.И. Шерпаева. Нет, после прелестей нынешнего “черного пиара” всевозможных избирательных кампаний, ерничанье и довольно-таки глумливый тон рецензента вряд ли поразят чем-то особенным, тем более, что под занавес критик допускает “возможность незаслуженной резкости” с его стороны. В