

Консульское право

ПРАВОВОЕ ПОЛОЖЕНИЕ КОНСУЛЬСТВ И ИХ ПЕРСОНАЛА

(Сравнительный анализ консульских конвенций,
заключенных Россией с иностранными
государствами)

Б. В. Г а н ю ш к и н*

По сравнению с дипломатическим правом и многими другими отраслями международного права консульское право всегда было и остается Золушкой.

В самом деле, если по дипломатическому праву в отечественной и зарубежной научной литературе имеются десятки монографий¹, сотни статей, докторские и кандидатские диссертации, то консульскому праву повезло значительно меньше. И хотя имеется ряд статей по отдельным вопросам консульского права, специальных и достаточно подробных исследований в этой области очень немногих.

Даже в работах, специально посвященных консульской службе², основное внимание уделяется порядку создания консульских учреждений, их функциям и другим проблемам деятельности этих учреждений, тогда как консульское право рассматривается лишь очень кратко. Об учебниках же и даже курсах международного права в этом отношении не приходится и говорить, так как в них на долю консульского права отводятся считанные страницы. Конечно, в учебниках и курсах, призванных осветить все отрасли и институты международного права, не ставится и не может ставиться задача подробного исследования какой-либо одной отрасли. Тем не менее нельзя не признать, что по сравнению с другими отраслями консульское право в них выглядит бедным родственником.

Одной из причин того, что консульское право не получило столь полного исследования, которого оно заслуживает, по-видимому, можно считать объединение консульского права с дипломатическим в двуединую отрасль “Дипломатическое и консульское право” или даже в одну отрасль — “Дипломатическое право”. Не вступая сейчас в полемику о том, оправданно ли такое объединение, отметим лишь, что в результате этого даже в монографических исследованиях проблем такой объеди-

* Доктор юридических наук, профессор.

ненной отрасли основное внимание уделяется, как правило, дипломатическому праву, тогда как нормы, регулирующие консульские отношения, анализируются, так сказать, по “остаточному” принципу, без необходимой глубины и детализации. Те же отдельные работы, в которых была предпринята попытка более подробно исследовать правовое положение консульских учреждений и их персонала³, изданные в своем большинстве 20—30 лет тому назад, в значительной мере устарели в связи с принятием множества новых консульских конвенций и договоров.

Вторая причина недостаточной разработанности вопросов консульского права, очевидно, кроется в очень большом количестве источников этого права, которые нередко содержат различные подходы к решению одних и тех же вопросов. Это вызывает необходимость тщательного выявления всех таких различий, что далеко не всегда легко сделать именно вследствие множества источников.

Дело в том, что наряду с многосторонней Венской конвенцией о консульских сношениях 1963 г.⁴ действуют сотни двусторонних консульских конвенций, заключенных различными государствами друг с другом. Рассмотреть их все вряд ли возможно даже в многотомном исследовании. Непросто сделать это и в отношении консульских конвенций одного государства, в частности России, о консульских отношениях которой в дальнейшем только и будет идти речь.

Между тем исследование правового положения консульских учреждений России и их персонала представляется весьма актуальным.

Во-первых, потому, что количество российских консульств в иностранных государствах, несмотря на некоторое сокращение их числа в последние годы, остается значительным, тем более что, закрывая консульства в одних странах, Российская Федерация открывает их в других государствах.

Так, в 1998 г. были закрыты российские консульства в пяти европейских странах: в Дебрецене (Венгрия), Щецине (Польша), Росток (Германия), Пловдиве (Болгария) и Мариехамне (Аландские острова, Финляндия)⁵. Однако были открыты новые консульства России в странах СНГ и Балтии, и предполагается открытие в них еще ряда консульских учреждений⁶. Таким образом, общее количество консульств не только не уменьшается, но даже несколько увеличивается. По данным на март 1998 года, Россия имела за границей 14 консульских учреждений⁷. Правда, большую часть из них составляли консульские отделы дипломатических представительств, имеющие такой же статус, что и другие отделы посольств. Однако даже число отдельных консульств, о правовом положении которых идет речь в настоящей статье, достаточно велико, и их статус заслуживает глубокого исследования.

Во-вторых, потому, что такое исследование правового положения консульских учреждений и их персонала становится все более актуальным в связи с ростом преступности, возрастанием угрозы террористических актов и других преступных посягательств, а также необходимостью предотвращения неправомерных репрессий по отно-

шению к работникам консульских учреждений со стороны властей государства пребывания и т. п.

В-третьих, потому, что подробный анализ имеющегося правового материала по вопросам статуса консульств и их персонала может оказаться полезным для определения оптимального содержания тех или иных положений при разработке новых консульских договоров и конвенций Российской Федерации с другими государствами.

Все это требует детального изучения источников консульского права, консульских конвенций и договоров, в которых участвует Россия. Вместе с тем нередко возникает необходимость определения соотношения между ними в случае расхождения содержащихся в них положений.

Российская Федерация с 1989 г. участвует в Венской конвенции о консульских сношениях (далее — Венская конвенция 1963 г.). Кроме того, Россия стала правопреемницей примерно 70 двусторонних консульских конвенций и договоров, заключенных бывшим СССР, большинство из которых остается в силе и для России. В свою очередь Российская Федерация заключила еще 18 консульских конвенций: со всеми странами СНГ, кроме Таджикистана, с которым пока нет консульской конвенции, а также с Республикой Корея, Польшей, Литвой, Эстонией, Латвией, Болгарией, Албанией и Индией⁸.

При отсутствии консульских конвенций, а также по вопросам, которые не охватываются заключенными конвенциями, применяются нормы обычного консульского права.

Деятельность консульских учреждений обычно регламентируется и внутренним законодательством. В качестве примера можно привести Положение о Консульском учреждении Российской Федерации, утвержденное Президентом России 5 ноября 1998 г.⁹ Такие внутригосударственные нормативные акты, являясь источниками национального, а не международного права, имеют большое значение для деятельности консульской службы соответствующего государства.

Некоторые внутригосударственные законодательные акты, такие, например, как Положение о дипломатических и консульских представительствах иностранных государств на территории СССР 1966 г., в части, их касающейся, непосредственно относятся к иностранным консульствам и их персоналу. Однако и такие документы являются источниками не международного, а внутригосударственного права и действуют лишь на территории государства, в котором они приняты.

Соотношение между такими внутригосударственными актами и международными договорами или конвенциями определено достаточно четко: законы государства не должны противоречить его обязательствам, вытекающим из заключенных им международных договоров, а в случае расхождения между ними применяются положения международного договора, а не закона. Это общепризнано в международном праве и закреплено в статье 15 Конституции Российской Федерации.

Сложнее определить соотношение между многосторонней Венской конвенцией о консульских сношениях 1963 г. и двусторонними консульскими конвенциями и договорами.

В международном праве нет каких-либо указаний о том, что многосторонний договор отменяет или заменяет положения двусторонних договоров. Скорее наоборот, в соответствии с известным принципом "*lex specialis derogat generali*" — "специальный закон отменяет общий закон", — при расхождении между ними подлежат применению именно положения двустороннего договора или конвенции, поскольку они содержат специальные нормы, а Венская конвенция 1963 г. — общие нормы консульского права. Однако этот вопрос не может быть решен однозначно, и его решение зависит от содержания специальной нормы.

Неприменим в данном случае безоговорочно и другой широко известный в юриспруденции принцип "*lex posteriori derogat priori*" — "последующий закон отменяет предыдущий". В международном праве это далеко не всегда так. Во всяком случае, если участники вновь принимаемого договора хотят, чтобы он заменил все принятые ранее соглашения в данной области, они должны прямо указать на это в новом договоре. К тому же состав участников прежнего и нового договоров часто бывает неодинаков, и для государств, не подписавших новый договор, продолжают оставаться в силе положения старых договоров, участниками которых они являются.

Применительно к рассматриваемому нами вопросу Венская конвенция 1963 г. не только не отменяет ранее заключенные двусторонние консульские конвенции, но и содержит прямое указание о том, что она не препятствует заключению таких двусторонних конвенций в будущем. Согласно статье 73 Венской конвенции 1963 г., ее положения, с одной стороны, "не отражаются на других международных соглашениях, действующих между участвующими в них государствами", а с другой, как указывается в этой статье, ничто, содержащееся в Венской конвенции, "не препятствует государствам заключать международные соглашения, подтверждающие, дополняющие, распространяющие или расширяющие ее положения".

Здесь очень важное значение имеет указание на то, что двусторонние консульские конвенции могут лишь подтверждать, дополнять и развивать содержание Венской конвенции 1963 г., то есть идти дальше нее в предоставлении консульствам и их персоналу привилегий и иммунитетов, расширять их объем. Уменьшать, сокращать объем их привилегий и иммунитетов путем заключения двусторонних консульских конвенций государства не вправе. Это противоречило бы статье 73 Венской конвенции 1963 г.

Таким образом, положения Венской конвенции 1963 г. следует рассматривать как своего рода минимум привилегий и иммунитетов консульств и их персонала, минимум, ниже которого в двусторонних консульских конвенциях опускаться нельзя.

Однако есть немало двусторонних консульских конвенций и договоров, заключенных до принятия Венской конвенции 1963 г. и остающихся в силе для их участников. В таких двусторонних конвенциях объем привилегий и иммунитетов может быть меньше, чем в Венской конвенции.

Поэтому, очевидно, можно считать, что при расхождении между

Венской конвенцией и какой-либо двусторонней консульской конвенцией в принципе подлежат применению положения двусторонней конвенции, за исключением случаев, когда она ухудшает правовое положение консульств и их персонала, умаляет их привилегии и иммунитеты. В этом последнем случае двусторонняя конвенция, если заключившие ее государства являются одновременно и участниками Венской конвенции 1963 г., подлежит отмене или замене ее новой двусторонней консульской конвенцией, а тем временем применяться должны положения Венской конвенции.

Если же участники двусторонней конвенции не присоединились к Венской конвенции 1963 г., то они могут использовать положения этой двусторонней конвенции в отношениях друг с другом. Однако при этом следует иметь в виду, что положения Венской конвенции о консульских сношениях 1963 г., участниками которой является большинство государств мира, получили такое широкое распространение и применение, что их можно считать международным обычаем, нарушение которого противозаконно.

Третья причина недостаточно подробной разработки консульского права заключается в том, что множество источников этого права, отличающихся значительным разнообразием, порождает трудности его исследования. Дело в том, что консульское право, в отличие от права дипломатического, нельзя рассматривать как нечто единое, основанное на многосторонней конвенции и применяемое единообразно во всех странах.

Поэтому попытки рассматривать консульское право на основе анализа Венской конвенции 1963 г. и нескольких двусторонних консульских конвенций, приводимых в качестве примера, оказываются несостоятельными, поскольку при таком подходе неизбежно остаются нераскрытыми многие важные положения, содержащиеся в других двусторонних конвенциях по консульским вопросам.

Нельзя признать удачными и попытки группировать близкие по содержанию двусторонние консульские конвенции и на основании этого делать вывод о том, что конвенции одной группы предусматривают предоставление консульским учреждениям и их персоналу дипломатических привилегий и иммунитетов, конвенции другой группы наделяют их лишь более узким “функциональным” иммунитетом, а конвенции третьей группы — “смешанным” иммунитетом, сочетающим в себе элементы как дипломатического, так и “функционального” иммунитета. Хотя содержание ряда конвенций действительно имеет порой много общего, почти в каждой из них есть и свои особенности, не учитывать которые нельзя.

Наконец, нельзя согласиться и с утверждениями о существовании тенденции сближения консульских привилегий и иммунитетов с дипломатическими. О наличии такой тенденции еще можно было говорить, и то со значительной долей условности, применительно к конвенциям, действовавшим в отношениях между бывшими социалистическими странами. Однако многие из консульских конвенций, регулировавших отношения между ними, в настоящее время отменены или заменены новыми, содержание которых не позволяет считать, что указанная

тенденция существует. Даже в отношениях государств СНГ, являющихся дружественными, подобная тенденция не подтверждается ни действующими консульскими конвенциями, ни существующей практикой. Не будет преувеличением вообще утверждать, что по крайней мере в практике нашего государства никогда не было и сегодня нет ни одной консульской конвенции, в которой привилегии и иммунитеты консульств и их персонала по своему содержанию и объему полностью совпадали бы с дипломатическими привилегиями и иммунитетами.

При этом отличия консульских привилегий и иммунитетов от дипломатических касаются не каких-то второстепенных вопросов, а затрагивают, как будет показано в дальнейшем, такие важнейшие привилегии и иммунитеты, как неприкосновенность консульских помещений, статус средств передвижения, свобода сношений консульства со своим государством, неприкосновенность личности работников консульства, их иммунитет от юрисдикции и т. д.

Таким образом, единственным методом исследования правового положения консульств и их персонала, позволяющим охватить все многообразие содержания различных консульских конвенций, выявить все варианты решения ими тех или иных вопросов правового статуса консульских учреждений и всех категорий их работников применительно к консульским отношениям хотя бы одного государства, в данном случае Российской Федерации, может быть лишь сравнительный анализ консульских конвенций и договоров этого государства, причем именно всех таких документов, а не отдельных из них, так как иначе исследование привилегий и иммунитетов консульств и их персонала будет неполным, а некоторые важные особенности будут упущены из виду.

Всесторонний сравнительный анализ дает возможность уяснить конкретное содержание каждой отдельной привилегии или иммунитета, особенности их правовой регламентации в отношениях России с тем или иным государством и в то же время охватить все многообразие решений одних и тех же вопросов в разных конвенциях.

Впервые метод сравнительного анализа исследования правового положения консульств и их персонала в нашей науке предложил В. Н. Дурденевский еще в начале 60-х годов¹⁰. Предложенный им метод и сегодня сохраняет непреходящую ценность. Однако из рассмотренных им 13 консульских конвенций и договоров, заключенных к тому времени нашей страной, сегодня в силе остаются лишь консульский договор с ФРГ 1958 г. и консульская конвенция с Австрией 1959 г.

В дальнейшем сравнительный метод анализа консульских конвенций успешно использовали И. П. Блищенко, К. К. Андровский и — наиболее удачно — О. В. Плутникова¹¹. Однако, хотя набор конвенций, взятых ими для исследования, был шире, чем у других авторов, они тем не менее шли по пути рассмотрения только этого круга конвенций, оставляя в стороне многие другие, что не позволило выявить некоторые особенности правового регулирования статуса консульств и их персонала, содержащиеся в конвенциях, не исследованных ими.

Возможно, эти авторы и не ставили перед собой задачи всеохватыва-

ющего исследования всех действующих консульских договоров и конвенций, заключенных нашей страной с иностранными государствами, и сознательно ограничили свое исследование лишь конвенциями с наиболее крупными странами: ФРГ, Японией и т. д. Их анализ, хотя он и не имел всеобъемлющего характера, явился важным вкладом в теорию консульского права, поскольку привлекал внимание читателей и юристов, исследующих проблему консульского права, к различию формулировок и разнообразию положений, содержащихся в рассмотренных ими конвенциях. К сожалению, многие из анализировавшихся указанными авторами конвенций к настоящему времени уже утратили силу или были заменены новыми конвенциями и соглашениями по консульским вопросам.

Для того, чтобы восполнить имеющиеся пробелы в исследовании правового положения консульств и их персонала и дать возможно более полное представление об их привилегиях и иммунитетах, закрепленных в действующих консульских конвенциях и договорах, заключенных нашей страной с иностранными государствами, представляется целесообразным опубликовать на страницах "Московского журнала международного права" серию статей о правовом положении консульских учреждений и статусе различных категорий их персонала.

Эти статьи будут основаны на всестороннем анализе положений Венской конвенции 1963 г., 65 действующих консульских конвенций и договоров, заключенных Россией с зарубежными странами, а также таких внутригосударственных нормативных актов, как Положение о дипломатических и консульских представительствах иностранных государств на территории СССР от 23 мая 1966 г. (далее — Положение 1966 г.), и содержания некоторых других документов по консульским вопросам.

Имеющихся в них материалов вполне достаточно для большой монографии по консульскому праву. Однако предлагаемая форма исследования — серия статей — представляется более предпочтительной.

Во-первых, эта форма позволит оперативно познакомить читателей с результатами сравнительного анализа консульских конвенций, тогда как опубликование монографии было бы связано с известными трудностями издания и заняло бы много времени.

Во-вторых, издание серии статей, имеющих определенный предмет исследования, позволит не рассматривать такие достаточно глубоко изученные вопросы, как порядок создания, функции и задачи консульских учреждений и т. п., которые в монографии пришлось бы освещать более или менее подробно. Это даст возможность в серии статей сосредоточить внимание на рассмотрении правового положения консульств и их персонала, на их привилегиях и иммунитетах и исследовать их с достаточной полнотой и глубиной.

Наконец, в-третьих, опубликование серии статей позволит отобрать для рассмотрения прежде всего те консульские привилегии и иммунитеты, которые, с одной стороны, наиболее существенны для деятельности консульств, а с другой — наиболее значительно отличаются от дипломатических привилегий и иммунитетов. Это позволит наглядно показать особенности правового положения консульств и их персонала.

Может, однако, возникнуть вопрос: а где гарантия, что материалы, содержащиеся в серии статей, в дальнейшем не устареют, что не будут заключены новые консульские конвенции, в которые будут включены иные, чем в действующих соглашениях, положения о привилегиях и иммунитетах консульств и их персонала?

Таких гарантий, конечно, нет и быть не может. Однако достаточно представительный характер содержащегося в них исследования, основанного на анализе почти 70 действующих договоров, конвенций и внутригосударственных актов по вопросам статуса консульств и их персонала, дает основания полагать, что возможные в будущем труды по консульскому праву не внесут каких-либо существенных изменений в решение вопросов, касающихся консульских привилегий и иммунитетов, рассмотренных в серии статей.

Серию статей предполагается строить по следующему плану: вслед за данной статьей, имеющей характер введения ко всей серии, будут опубликованы статьи о привилегиях и иммунитетах консульских учреждений, а затем статьи об отдельных, прежде всего наиболее важных, личных привилегиях и иммунитетах персонала консульств. Вся серия будет состоять из 4—5 статей и может быть опубликована в течение полутора лет.

О качестве и практической пользе серии статей будут судить читатели. Однако автор надеется, что их опубликование даст возможность прирастить знания по важнейшим проблемам правового положения консульских учреждений и их персонала, углубить представление об особенностях их привилегий и иммунитетов, расширить и сделать более конкретным исследование консульского права и привлечь к нему внимание, которого это право заслуживает.

И пусть Золушка тоже поедет на бал!

¹ В качестве примера можно указать на такие глубокие исследования дипломатического права, как: *Левин Д. Б.* Дипломатический иммунитет. — М. — Л., 1949; *Блищенко И. П.* и *Дурденевский В. Н.* Дипломатическое и консульское право. — М.; ИМО, 1962; *Блищенко И. П.* Дипломатическое право. — М.; Высшая школа, 1972; *Блищенко И. П.* Дипломатическое право. — М.: Высшая школа, 1990; *Сандровский К. К.* Право внешних сношений. — Киев, 1986; *Демин Ю. Г.* Статус дипломатических представительств и их персонала. — М.; Междунар. отношения, 1995. Из работ иностранных авторов можно назвать, например, *Cahier Ph. Le droit diplomatique contemporain.* — Geneva, 1962; *Hardy M.* Modern Diplomatic Law. — N.-Y., 1968; *Denza E.* Diplomatic Law. — N.-Y., 1976 и ряд других исследований.

² См., например, *Бобылев Г. В.*, *Зубков Н. Г.* Основы консульской службы. — М.: Междунар. отношения, 1986; *Зубков Н. Г.* Основы консульской службы. — М., 1990.

³ *Блищенко И. П.* и *Дурденевский В. Н.* — Указ. соч.; *Блищенко И. П.* — Указ. работы; *Сандровский К. К.* — Указ. соч.; *Lee L. T.* Consular Law and Practice. — N.-Y., 1961; *Libera K.* Zasady miedzynarodowego prawa konsularnego. — Warszawa, 1960; *Stuart G. H.* American Diplomatic and Consular Practice. — N. Y. — L., 1936; *Sutor J.* Prawo dyplomatyczne i konsularne. — Warszawa, 1977. Глубокий анализ отдельных проблем консульского права содержался в работе Ю. Д. Ильина "Основные

тенденции в развитии консульского права” — М.: Юриздат, 1969, но она была посвящена именно тенденциям в развитии этого права, а не его всестороннему исследованию.

⁴ Наряду с Венской конвенцией 1963 г. имеются еще две многосторонние конвенции по консульским вопросам: Каракасская конвенция о консульских функциях 1911 г. и Гаванская конвенция о консульских чиновниках 1928 г. Однако эти конвенции носят региональный характер, не имеют прямого отношения к регулированию правового положения консульств России за границей и иностранных консульств на территории Российской Федерации и поэтому здесь не рассматриваются.

⁵ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 27 марта 1998 г. № 420-р. — “Российская газета”, 29 апреля 1998.

⁶ См. “Иностранец”, № 1, 14 января 1998. — С. 24, № 17, 6 мая 1998. — С. 14.

⁷ “Известия”, 29 апреля 1998.

⁸ Новая, третья за послевоенный период, консульская конвенция с Индией была подписана в декабре 1998 г. и еще не ратифицирована ни одной из сторон.

⁹ “Дипломатический вестник”, № 12, декабрь 1998 г., с. 44—47.

¹⁰ Дурденевский В. Н. Консульские конвенции и договоры Союза ССР 1957—1959 гг. // Советский ежегодник международного права 1961. — М.: АН СССР, 1962. — С. 133—153.

¹¹ См. Блищенко И. П. — Указ. работы; Сандровский К. К. — Указ. соч.; Плотникова О. В. Консульские отношения и консульское право. — М.: НОРМА — ИНФА. М., 1998.

Статья поступила в редакцию в марте 1999 г.