

# Дипломатическое и консульское право

## ПРОБЛЕМА ИММУНИТЕТОВ ДИПЛОМАТИЧЕСКИХ СРЕДСТВ ПЕРЕДВИЖЕНИЯ

Ю.Г. Дёмин\*

В отечественной и зарубежной юридической литературе вопрос об иммунитетах средств передвижения дипломатов не исследовался, хотя он является весьма актуальным для практики всех стран, поскольку подавляющее количество правонарушений, совершаемых персоналом дипломатических представительств, относится к нарушениям правил дорожного движения в ходе использования транспортных средств.

определенное представление о количестве таких нарушений даст статистические данные по Великобритании. При общей численности персонала дипломатических представительств в 11 тыс. человек<sup>1</sup> в 1974–1984 годах ежегодно совершалось 4 тяжких и около 20 иных уголовных преступлений, около 30 серьезных административных правонарушений, влекущих тюремное заключение; регистрировалось около 100 тыс. неуплаченных штрафов, в том числе 71 тыс. — за нарушение правил парковки автомашин<sup>2</sup>.

Под дипломатическими средствами передвижения понимаются любые транспортные средства (как правило, автомобильные, воздушные и водные), которые принадлежат, арендуются или предоставляются для регулярного пользования дипломатическим представителям, сотрудникам представительства и членам их семей. В данном определении отражено то обстоятельство, что в международном праве и дипломатической практике не проводится различий между средствами передвижения, принадлежащими непосредственно представительству, и средствами передвижения, находящимися в личной собственности сотрудников представительства. И те, и другие равно рассматриваются как дипломатические средства передвижения.

Отличительным признаком дипломатического средства передви-

---

\* Доктор юридических наук, профессор.

жения является специальный номерной знак, выдаваемый соответствующими органами государства пребывания. В нашей стране номерные знаки специальных серий<sup>3</sup> выдаются дипломатическим средствам передвижения начиная с 1936 года. Различные серии особых номерных знаков дипломатических средств передвижения существуют и в других странах.

Номерные знаки специальных серий являются необходимым атрибутом дипломатических средств передвижения, указывающим на наличие соответствующих иммунитетов, поэтому отказ в выдаче таких знаков и их изъятие местными властями равнозначны отказу в распространении иммунитетов на дипломатическое средство передвижения.

В этой связи нельзя признать допустимой практику ряда западных стран, ставящих возможность эксплуатации дипломатических средств передвижения в зависимость от выполнения произвольно установленных государством пребывания требований, например об уплате штрафов за нарушения правил дорожного движения иностранными дипломатами, об обязательном страховании автомашин и пр.

Не говоря уже о неправомерности требований об уплате штрафов – дипломаты в соответствии со статьей 31 Венской конвенции о дипломатических сношениях 1961 года освобождаются от административной юрисдикции государства пребывания – и сомнительном в правовом отношении требовании об обязательном страховании автомашин, следует отметить, что ограничение в использовании дипломатических средств передвижения повлечет серьезную дезорганизацию деятельности дипломатических представительств, что будет нарушением статьи 25 Конвенции 1961 года, обязывающей государство пребывания "предоставлять все возможности для выполнения функций представительства". Вряд ли будут правомерным обоснованием указанных требований возможные ссылки на институт репрессалий, так как возникший в результате ущерб, очевидно, превысил бы ущерб, который может быть нанесен невыполнением предъявляемых требований.

Предоставление дипломатическим средствам передвижения номерных знаков специальных серий создает более благоприятные условия для местных правоохранительных органов по осуществлению контроля за этими средствами передвижения<sup>4</sup>.

Одним из наиболее сложных вопросов, связанных с дипломатическими средствами передвижения, является вопрос о юридической возможности осуществления государством пребывания по отношению к ним тех или иных принудительных действий. Доктрина международного права не дает на него однозначного ответа. В юридической литературе вопрос о дипломатических средствах передвижения

глубоко не разрабатывался, а мнения известных юристов на этот счет достаточно противоречивы.

Чаще всего в доктрине международного права отмечается, что дипломатические средства передвижения пользуются неприкосновенностью.

До принятия Конвенции 1961 года утверждения о неприкосновенности дипломатических средств передвижения обосновывались тем, что последние рассматривались как часть резиденции дипломатического представителя, как своего рода "движущийся дом"<sup>5</sup>. После принятия Конвенции неприкосновенность дипломатических средств передвижения чаще всего объясняют тем, что они являются движимым имуществом дипломатического представительства<sup>6</sup>.

Однако понятие "неприкосновенность" дипломатических средств передвижения в доктрине международного права не раскрывается; остается открытым также вопрос о том, какие именно принудительные действия не могут производиться в отношении средств передвижения.

Дополнительные сложности в установлении статуса дипломатических средств передвижения возникают и в связи с тем, что одни авторы, говоря о неприкосновенности дипломатических средств передвижения, понимают под ними автомашины, принадлежащие дипломатам<sup>7</sup>, а другие имеют в виду автомашины дипломатического представительства<sup>8</sup>.

В Венской конвенции 1961 года иммунитеты дипломатических средств передвижения регулируются двумя статьями. В пункте 3 статьи 22 прямо говорится, что "средства передвижения представительства пользуются иммунитетом от обыска, реквизиции, ареста и исполнительных действий". Косвенно этот вопрос регулируется пунктом 2 статьи 30, где указывается: "Его (дипломатического агента. — Ю.Г.) бумаги, корреспонденция и... его имущество равным образом пользуются неприкосновенностью", причем под имуществом понимаются и средства передвижения<sup>9</sup>.

Таким образом, в соответствии с Конвенцией 1961 года средства передвижения дипломатического представительства пользуются иммунитетом от четырех видов принудительных действий, а средства передвижения дипломатов — неприкосновенностью. На первый взгляд представляется, что средства передвижения наделены разным статусом в зависимости от того, кому они принадлежат. Данное противоречие возникло, по всей видимости, из-за недостаточной согласованности между собой различных статей Конвенции, поскольку члены Комиссии международного права не стремились подразделить дипломатические средства передвижения на две категории, обладающие разным статусом.

Для разрешения данного противоречия необходимо определить, что следует понимать под неприкосновенностью средств передвижения дипломата.

Понятие "неприкосновенность" широко (но с разным содержанием) используется в тексте Венской конвенции 1961 года. Применительно к помещениям дипломатического представительства (и к частной резиденции дипломата) это понятие означает: во-первых, запрещение местным властям вступать в такие помещения; во-вторых, обязанность государства пребывания обеспечить защиту помещения; в-третьих, освобождение помещений от обыска, реквизиции, ареста и исполнительных действий (ст. 22). Распространение в данном контексте понятия "неприкосновенность" на дипломатические средства передвижения вряд ли возможно, поскольку на практике это может привести к возникновению казусных ситуаций, когда, например, милиционер будет лишен возможности войти в дипломатическую автомашину для задержания угонщика, оказания помощи дипломату, пострадавшему при дорожно-транспортном происшествии, и т.п.

Содержание понятия "неприкосновенность" в отношении бумаг, корреспонденции и имущества дипломата не раскрывается. Использовать, однако, в отношении бумаг, корреспонденции и имущества дипломата понятие "неприкосновенность" в том смысле, в каком оно применяется к помещениям дипломатического представительства, очевидно, невозможно. Это подтверждается, в частности, и тем, что о неприкосновенности частной резиденции дипломата в равной степени с помещениями дипломатического представительства говорится в одном пункте статьи 30, а о неприкосновенности бумаг, корреспонденции и имущества — в другом.

Ответ на поставленный вопрос содержится в пункте 2 статьи 30, где говорится, что имущество дипломата пользуется неприкосновенностью "равным образом". Представляется очевидным, что "равным образом" означает такую же неприкосновенность, что и у имущества дипломатического представительства, которое освобождено от обыска, реквизиции, ареста и исполнительных действий (п. 3 ст. 22). Тем самым под неприкосновенностью имущества дипломата, и в том числе его средств передвижения, следует понимать освобождение от четырех видов принудительных действий, то есть такое освобождение, которым пользуются и средства передвижения дипломатического представительства. Иное, расширительное толкование понятия "неприкосновенность" было бы нелогичным, так как это

означало бы, что средства передвижения дипломатов обладают более благоприятным статусом по сравнению со средствами передвижения дипломатического представительства; кроме того, это потребовало бы проведения на практике каких-то различий между средствами передвижения дипломатов и средствами передвижения, которыми располагает дипломатическое представительство.

Можно рассмотреть вопрос об иммунитетах дипломатических средств передвижения и иным образом. На практике различие между средствами передвижения дипломатов и средствами передвижения дипломатических представительств, как правило, не проводится, — и те, и другие имеют номерные знаки одинаковой серии. В то же время их иммунитеты устанавливаются двумя различными статьями Венской конвенции 1961 года. Общеизвестно, что при коллизии норм договора следует отдавать предпочтение специальным нормам перед общими<sup>10</sup>. Следовательно, статья 22 Венской конвенции 1961 года, которая специально говорит об иммунитетах средств передвижения, обладает преимущественной силой перед статьей 30, которая содержит лишь общие положения в отношении имущества дипломатов.

Таким образом, можно сделать вывод, что под неприкосновенностью средств передвижения дипломатов понимается освобождение от обыска, реквизиции, ареста и исполнительных действий, закрепленное в пункте 4 статьи 22 Венской конвенции 1961 года. Такое понимание неприкосновенности средств передвижения встречается как в доктрине международного права<sup>11</sup>, так и в дипломатической практике<sup>12</sup>.

Иммунитет от обыска, реквизиции, ареста и исполнительных действий, предоставляемый средствам передвижения дипломатического представительства и дипломатов, распространяется на средства передвижения, принадлежащие сотрудникам административно-технического персонала и членам их семей (п. 2 ст. 37 Конвенции). Распространение иммунитетов на средства передвижения, принадлежащие сотрудникам обслуживающего персонала, Конвенцией 1961 года не предусматривается.

В связи с этим представляется недостаточно обоснованной как прежняя, так и новая система серий специальных номерных знаков, выделенных для автомашин персонала иностранных дипломатических представительств, аккредитованных в нашей стране. Автомшины дипломатического представительства, главы представительства, дипломатов, сотрудников административно-технического персонала имеют равный статус, но были введены номерные знаки трех разных

серий (в настоящее время – две). Вместе с тем автомашины сотрудников административно-технического персонала и автомашины сотрудников обслуживающего персонала имеют номерные знаки одной серии – "Т", хотя первые наделены иммунитетом, а вторые – нет. Отсутствие должной увязки между серией номерного знака и иммунитетом автомашины может дезориентировать компетентные органы РФ в тех случаях, когда возникает необходимость применения в отношении дипломатической автомашины тех или иных принудительных мер.

Рассмотренные выше вопросы позволяют сделать следующие практические выводы.

1. К дипломатическим средствам передвижения относятся и, следовательно, пользуются иммунитетом в РФ автомашины с номерными знаками серий "СМД", "Д", а также автомашины с номерными знаками серии "Т", принадлежащие сотрудникам административно-технического персонала (и членам их семей); на автомашины с номерными знаками серии "Т", принадлежащие сотрудникам обслуживающего персонала, иммунитеты не распространяются.

2. Дипломатические средства передвижения не могут быть подвергнуты обыску.

Обыск представляет собой процессуальное действие, производимое в присутствии понятых<sup>13</sup>. В дипломатической практике понятие "обыск" трактуется шире, под ним обычно понимается также любой досмотр автомашины местными властями.

Впрочем, необходимо отметить, что в доктрине международного права неоднократно высказывалось мнение о возможности обыска дипломатической автомашины в тех случаях, когда она используется в преступных целях<sup>14</sup>. Аналогичная мысль высказывалась и в КМП ООН при подготовке проекта Конвенции о дипломатических сношениях<sup>15</sup>. С этим мнением, вероятно, можно согласиться, поскольку действия местных властей в подобных случаях могут быть обоснованы в рамках института репрессалий (при условии, конечно, соблюдения принципа соразмерности обоих нарушений норм Конвенции).

Определенные сложности могут возникать в тех случаях, когда дипломатическими автомашинами перевозятся грузы для дипломатического представительства. В соответствии с Конвенцией 1961 года дипломатические грузы не освобождены от досмотра, однако дипломатическое средство передвижения досмотру не подлежит. В таких случаях следует исходить из того, что дипломатический груз подлежит досмотру независимо от способа его доставки на таможенную территорию. Дипломатическое представительство может избрать для его пере-

возки и дипломатическую автомашину. Однако дипломатический груз не является неотъемлемой составной частью дипломатической автомашины, и каких-либо непреодолимых препятствий для его предъявления на досмотр не существует. Будучи обязанным уважать законы государства пребывания, дипломатическое представительство должно обеспечить выполнение требований местного законодательства о досмотре дипломатических грузов.

3. Дипломатические средства передвижения не подлежат реквизиции, аресту и исполнительным действиям (имеются в виду действия по принудительному исполнению решений гражданского суда).

4. Конвенция 1961 года не предусматривает обязанность государства пребывания обеспечивать повышенную защиту дипломатических средств передвижения от посягательств частных лиц. В связи с этим государство пребывания вправе отклонить просьбы иностранных дипломатических представительств об установлении специальных постов для охраны дипломатических автомашин. Юридически беспочвенны со стороны дипломатических представительств попытки обвинять в недостаточной бдительности сотрудников милиции, дежурящих во дворах жилых домов иностранцев, когда происходят кражи из находящихся там автомашин; осуществление охраны автомашин во дворах жилых домов иностранцев не обусловлено какими-либо международными обязательствами нашей страны.

5. Поскольку дипломатические средства передвижения не пользуются той неприкосновенностью, которая предоставляется помещениям дипломатического представительства, представители местных органов власти вправе войти в дипломатическую автомашину без разрешения ее владельца с целью выполнения своих служебных функций.

Необходимость в этом может возникнуть, например, в том случае, когда дипломат пытается провезти (вывезти) в дипломатическое представительство местного гражданина, который подлежит задержанию.

Если местный гражданин спрятан в автомашине (в багажнике, под ковром и т.п.), представитель органов власти не вправе извлечь его оттуда, так как это будет означать обыск автомашины. Если же местный гражданин находится в автомашине открыто (виден снаружи), представитель органов власти может остановить автомашину и потребовать выхода из нее этого гражданина. При отказе последнего выйти из автомашины представитель органов власти вправе, открыв дверцу, войти в автомашину и осуществить задержание принудительным путем.

6. Дипломатическая автомашина, поставленная на стоянку с нарушением правил дорожного движения, может быть подвергнута отбуксировке.

По вопросу о правомерности отбуксировки в юридической литературе высказываются противоречивые мнения<sup>16</sup>. На практике в ряде стран полиция широко использует отбуксировку дипломатических автомашин, поставленных на стоянку с нарушением правил дорожного движения<sup>17</sup>.

Перемещение милицией (полицией) дипломатической автомашины представляет собой принудительное действие, иммунитет от которого Конвенцией 1961 года не предусматривается. Кроме того, нужно учитывать, что нарушение правил стоянки автомашин в некоторых случаях (например, стоянка автомашин у пожарной колонки, на выезде из двора и т.п.) может повлечь за собой наступление вредных последствий. Естественно, власти государства пребывания должны иметь возможность принимать необходимые меры для пресечения совершающегося правонарушения с целью предупредить наступление вредных последствий.

7. Юридически допустимо предупреждение использования дипломатом средства передвижения, если такое использование влечет за собой или может повлечь совершение правонарушения.

Например, при таком довольно часто встречающемся правонарушении со стороны дипломатов, как управление автомашиной в нетрезвом состоянии, автомашина может быть блокирована (физически задержана) автомашинами милиции до того момента, когда состояние дипломата позволит безопасно ею управлять; к самому дипломату в подобных случаях какие-либо принудительные меры применять, естественно, нельзя.

Следует отметить, что на практике существуют слабая осведомленность о статусе дипломатических средств передвижения, ошибочное представление об их неприкосновенности.

---

<sup>1</sup> Численность персонала иностранных дипломатических представительств в Москве составляла в последние годы существования СССР около 10 тыс. человек.

<sup>2</sup> Higgins R. The Abuse of Diplomatic Privileges and Immunities: Recent United Kingdom Experience//American Journal of International Law. — 1985. — Vol. 79. — No 3. — P. 642—643; Lewis Ch. State and Diplomatic Immunity. — L., 1985.

<sup>3</sup> Еще сохраняется система номерных знаков трех серий: "CMD" — для автомашин глав дипломатических представительств, "D" — для автомашин представительства и дипломатического персонала, "T" — для автомашин остальных сотрудников. Три цифры, следующие за буквенным обозначением, указывают конкретное дипломатическое представительство, а последующие три цифры — собственный номер автомашины. В настоящее время осуществляется переход на новые серии номерных знаков: "CD" — для глав дипломатических представительств и "D" — для дипломатических представительств и их сотрудников.

<sup>4</sup> Так, помощник госсекретаря США Р. Ридвей на слушаниях в сенате откровенно заявила: "В августе 1984 года госдепартамент начал выдачу (замену) номерных знаков автомашин всех иностранных представительств. Это явилось значительной помощью ФБР для идентификации должностных лиц враждебных стран" (*U.S. Department of State Bulletin*. — Vol. 86. — No 2106. — P. 77).

<sup>5</sup> См. **Оппенгейм Л.** Международное право. — Т. 1. Полутом 2. — М., 1949. — С. 332; **Сатоу Э.** Руководство по дипломатической практике. — ОГПИЗ, 1947. — С. 205; **Левин Д.Б.** Дипломатический иммунитет. — М. — Л., 1949. — С. 388—389.

<sup>6</sup> См. **Hardy M.** Modern diplomatic law. — N.Y., 1968. — P. 41, 50; **Jesny D.** Introduction into diplomatic practice. — Praha, 1968. — P. 46.

<sup>7</sup> См. **Сатоу Э.** Указ. соч. — С. 205.

<sup>8</sup> См. **Cahier Ph.** Le droit diplomatique contemporain. — Paris — Geneva, 1962. — P. 210.

<sup>9</sup> В комментарии к этой статье КМП установила, что к "имуществу" в первую очередь относится то, что находится в частной резиденции дипломатического агента, но оно также включает его автомобиль (*Yearbook of International Law Commission*. — 1958. — Vol. 2. — P. 98).

<sup>10</sup> См. **Курс международного права** (в шести томах). — Т. 4. — М., 1968. — С. 209.

<sup>11</sup> См. **Сандровский К.К.** Дипломатическое право. — Киев, 1980. — С. 166—167; **Feltham R.G.** Diplomatic Handbook (4 ed.). — L. — N.Y., 1982. — P. 38.

<sup>12</sup> Как отмечает английский юрист А. Денза, именно на такой интерпретации понятия "неприкосновенность" основывается с 1964 года практика британских властей (**Denza E.** Diplomatic Law. — N.Y., 1976. — P. 147).

<sup>13</sup> См. **Юридический энциклопедический словарь**. — М., 1984. — С. 208.

<sup>14</sup> См. **Левин Д.Б.** Указ. соч. — С. 388—389; **Cahier Ph.** Op.cit. — P. 211.

<sup>15</sup> Так, представитель Италии, выступив за наделение дипломатических средств передвижения иммунитетами, отметил: "Однако средства передвижения должны иметь иммунитет тогда, когда они используются для официальных целей в ходе нормальной деятельности дипломатического представительства" (*United Nations Conference on Diplomatic Intercourse and Immunities*//Official Records. — Geneva, 1962. — Vol. 1. — P. 16).

<sup>16</sup> Б.В. Ганюшкин считает отбуксировку неправомерной (см. **Дипломатическое право международных организаций**. — М., 1972. — С. 135); противоположную точку зрения высказывают французский юрист Ш. Руссо (*Revue generale de droit international publique*. — 1971. — Vol. 75. — No 2. — P. 552) и английский юрист Ч. Льюис (**Lewis Ch.** Op. cit. — P. 173, 189).

<sup>17</sup> Так, отбуксировка осуществляется в Швейцарии (*Revue generale de droit international publique*. — 1971. — Vol. 75. — No 2. — P. 552), Великобритании (см. **Карягин В.** Генконсульство и вокруг него// *Междунар. жизнь*. — 1989. — No 11. — С. 84—85).