

# Дипломатическое и консульское право

## ПРОБЛЕМА СТАТУСА ДИПЛОМАТОВ НА ТЕРРИТОРИИ ТРЕТЬЕГО ГОСУДАРСТВА

Ю.Г. Демин \*

Если статус сотрудников дипломатического представительства на территории государства аккредитования урегулирован достаточно полно, то в гораздо меньшей степени он ясен в тех случаях, когда, будучи аккредитованными в одном государстве, они оказываются на территории другого государства. Кроме того, и само определение статуса неаккредитованных дипломатов приобретает особую актуальность для вновь образовавшихся на месте Советского Союза государств в силу распада СССР и географического фактора.

Вопросы статуса сотрудников административно-технического и обслуживающего персонала каких-либо сложностей не вызывают: Конвенция о дипломатических сношениях 1961 года не предусматривает предоставления в подобных случаях этим категориям персонала каких-либо иммунитетов. Конвенция обязывает государства транзита лишь не препятствовать проезду этих лиц (п. 2 ст. 40). Аналогичная позиция существует и в доктрине международного права<sup>1</sup>.

Сложнее обстоит дело со статусом неаккредитованных (речь не идет о членах дипломатических делегаций) дипломатов. В доктрине международного права этот вопрос относится к числу малоисследованных<sup>2</sup>. В Конвенции 1961 года статусу дипломатов на территории третьего государства посвящена лишь одна статья; законодательство и практика государств в этом вопросе различны.

Можно предположить три возможных варианта пребывания иностранных дипломатов на территории третьего государства:

- пересечение территории третьего государства транзитом при следовании в другую страну;
- въезд в третье государство по служебным делам или в личных целях;

---

\* Доктор юридических наук.

- пребывание на территории третьего государства в силу форс-мажорных обстоятельств (вынужденная посадка самолета, война, стихийное бедствие и т.п.)<sup>3</sup>.

Наиболее часто иностранные дипломаты оказываются на территории третьего государства при ее пересечении транзитом в ходе следования в другую страну.

Практический интерес представляет выяснение вопросов: во всех ли случаях представляются неаккредитованным дипломатам иммунитеты и привилегии? Какие именно иммунитеты и привилегии им предоставляются?

До принятия Конвенции о дипломатических сношениях в доктрине международного права предметом обсуждения были вопросы: существует ли "право мирного проезда" дипломатов через территорию третьего государства? Каков конкретный объем иммунитетов дипломатов при следовании транзитом через территорию третьего государства? Вопрос о "праве мирного проезда" в настоящее время утратил актуальность, поскольку на практике государства транзита отказывают во въезде нежелательным дипломатам; не устанавливается такое право и конвенцией.

Вопрос об объеме иммунитетов дипломата, следующего транзитом, вызывал до принятия конвенции много разногласий как в доктрине, так и на практике. В основном мнение юристов сводилось к тому, что в силу международной вежливости дипломаты во время служебных поездок должны пользоваться личной неприкосновенностью и, возможно, иммунитетом от юрисдикции государства пребывания<sup>4</sup>.

Данный вопрос был решен конвенцией следующим образом:

"Если дипломатический агент проезжает через территорию третьего государства, которое выдало ему визу, если таковая необходима, или находится на этой территории, следуя для занятия своего поста или возвращаясь на этот пост или же в свою страну, это третье государство предоставляет ему неприкосновенность и такие другие иммунитеты, какие могут потребоваться для обеспечения его проезда или возвращения" (п. 1 ст. 40).

Следует отметить, что текст пункта 1 статьи 40 на русском языке отличается от текстов на других языках<sup>5</sup>. Анализ официальных текстов на других языках и подготовительных материалов Венской конференции 1961 года показывает, что при переводе текста конвенции на русский язык переводчиками были допущены неточности. Так, из текста на русском языке следует ошибочный вывод о том, что дипломаты будут пользоваться иммунитетами на территории третьего государства в двух случаях:

1. При проезде через территорию государства, которое выдало визу.

2. При нахождении на территории третьего государства, следуя для занятия своего поста.

Однако тексты на других языках содержат положение о предоставлении иммунитетов только во втором случае; из такого же толкования конвенции исходит и западная доктрина международного права<sup>6</sup>. Таким образом, неточная формулировка в тексте на русском языке ведет к неверному толкованию данной статьи конвенции.

Правильный перевод текста пункта 1 статьи 40, по нашему мнению, должен быть следующим:

**"Если дипломатический агент проезжает через или находится на территории третьего государства, которое выдало ему визу, если таковая необходима (выделено мною. — Ю.Д.), следуя для занятия своего поста или возвращаясь на этот пост или же в свою страну, это третье государство предоставит ему неприкосновенность и такие другие иммунитеты, какие могут потребоваться для его проезда или возвращения"**.

Неточная формулировка в тексте на русском языке была воспроизведена в нашем законодательстве, которое тем самым теперь предусматривает необоснованно льготное положение иностранных дипломатов в ходе их транзита через территорию страны. Действующее и поныне Положение о дипломатических и консульских представительствах иностранных государств на территории СССР 1966 года устанавливает: "Глава дипломатического представительства и члены дипломатического персонала представительства иностранного государства в третьей стране, проезжающие транзитом через территорию СССР, пользуются личной неприкосновенностью и другими иммунитетами, которые необходимы для обеспечения их проезда" (ст. 18).

Таким образом, наше законодательство предусматривает предоставление иммунитетов иностранным дипломатам, следующим через территорию Российской Федерации, независимо от целей транзита, даже если они путешествуют в личных целях, что ставит нашу страну в неравное положение с другими государствами. Возникает вопрос: каким образом может быть восстановлена взаимность в данной области?

Текст конвенции на русском языке является аутентичным, то есть имеющим одинаковую силу с текстами на других языках; с юридической точки зрения он не может рассматриваться как перевод оригинального текста<sup>7</sup>. Порядок разрешения коллизий, связанных с расхождением смысла аутентичных текстов, регулируется пунктом 4 статьи 33 Венской конвенции о праве международных договоров 1969 года, где говорится: "... если сравнение аутентичных текстов обнаруживает расхождение значений... принимается то зна-

чение, которое, с учетом объекта и целей договора, лучше всего согласовывает эти тексты". Очевидно, что, исходя из целей конвенции, предусматривающих предоставление иммунитетов на функциональной основе, при толковании пункта 1 статьи 40 следует руководствоваться тем его значением, которое содержится в аутентичных текстах, составленных на иных, но не на русском языке.

Необходимо внесение изменений и в законодательство, закрепление в нем нормы, установленной конвенцией, а именно: предоставление иммунитетов лишь тем дипломатам, которые следуют к месту службы или возвращаются с места службы на родину.

При следовании к месту службы или возвращении на родину дипломат может избирать различные маршруты. Конвенция не содержит требования о том, чтобы маршрут был кратчайшим. На практике вопрос о целесообразности маршрута, выбранного дипломатом, как правило, не возникает; для государства транзита важен лишь тот факт, что дипломат следует к месту службы или возвращается на родину.

Конвенция предусматривает предоставление иммунитетов дипломату, когда он не только "проезжает", но и "находится" на территории третьего государства. Этим предусматривается совершение дипломатом в случае необходимости (по болезни, для отдыха, для пересадки с одного вида транспорта на другой и т.п.) кратковременных остановок на территории государства пребывания. Однако длительные остановки, обусловленные причинами личного характера, приводят к непризнанию за дипломатом иммунитетов.

Одним из условий предоставления иммунитетов в соответствии с конвенцией является выдача дипломату визы, "если таковая необходима". Это положение учитывает практику большинства государств, включая наше, установивших визовый порядок въезда. Государство транзита вправе отказать дипломату в визе, даже если дипломат следует к месту службы или возвращается на родину. Предоставление визы следующему транзитом дипломату не гарантирует ему иммунитетов; главным условием их предоставления все равно остается факт следования к месту службы или возвращения на родину. Это же условие необходимо для предоставления иммунитетов дипломатам в тех странах, где существует безвизовый порядок въезда, а также в нашей стране дипломатам тех стран, с которыми заключены соглашения об их безвизовом въезде<sup>8</sup>.

Статус дипломатов при въезде в третье государство по служебным делам или в личных целях конвенцией не регулируется.

Если дипломат прибыл для ведения переговоров с правительством третьего государства или для участия в работе международной организации, он будет пользоваться иммунитетами как член спе-

циальной миссии или как представитель государства в международной организации, но не в силу положений статьи 40 конвенции<sup>9</sup>. Иностранным дипломатам, прибывающим в третье государство по каким-либо иным служебным делам, обычно выдается дипломатическая виза, за ними признаются иммунитеты, объем которых устанавливается национальным законодательством.

При въезде дипломата в личных целях (в качестве туриста, на отдых, для посещения знакомых и т.п.) государство пребывания, как правило, выдает ему недипломатическую визу, и какие-либо иммунитеты и привилегии не предоставляются. Непризнание иммунитетов за дипломатами, въезжающими в третьи страны в личных целях, подтверждается многочисленными прецедентами. При подготовке Комиссией международного права ООН проекта Конвенции о предотвращении и наказании преступлений против лиц, пользующихся международной защитой, в том числе дипломатических агентов (1973), некоторые члены Комиссии выступали за распространение неприкосновенности и специальной защиты на находящихся в третьих странах дипломатов независимо от того, находятся ли они там с официальным визитом или на отдыхе. Комиссия, однако, сочла неоправданным предоставление иммунитетов дипломатам, которые находятся в третьих странах с неофициальными целями<sup>10</sup>.

Практика нашей страны в данном вопросе отличается от общепринятой. Иностранные дипломаты, въезжающие с дипломатическими паспортами, как правило, получают дипломатическую въездную визу независимо от целей въезда и рассматриваются как обладающие иммунитетом.

В отечественной юридической литературе предпринимаются попытки доктринального обеспечения существующей практики. Так, И.П. Блищенко и Н.В. Жданов выступают за необходимость предоставления дипломатам иммунитетов на территории третьего государства независимо от целей въезда. Отмечая наличие у дипломата дипломатического паспорта, а также ссылаясь на статью 40 конвенции, они приводят в поддержку своего мнения следующий аргумент: "Большинство стран мира гарантирует отпуск своим дипломатическим представителям, поэтому было бы логично предположить, что лицо, которое едет в отпуск, обладает такими же правами, как и лицо, находящееся в отпуске в третьем государстве"<sup>11</sup>.

С подобным аргументом вряд ли можно согласиться. В первом случае дипломат, возвращаясь на родину в отпуск, пересекает территорию третьего государства по необходимости и находится на этой территории кратковременно. Более того, государство транзита может и не знать, с какой целью дипломат возвращается на родину. Государство транзита, исходя из общей потребности в обеспечении нор-

мального функционирования дипломатических представительств, предоставляет вынужденно пересекающему его территорию дипломату необходимые иммунитеты. Во втором же случае пребывание дипломата в отпуске на территории третьего государства не вызвано необходимостью и может продолжаться длительное время. Речь здесь идет о суверенном праве каждого государства определять статус частных лиц на своей территории. Отсутствие в данном случае иммунитетов у дипломата никак не отражается на деятельности дипломатических представительств и не противоречит закрепленному в конвенции функциональному подходу.

Другой вопрос, требующий выяснения, касается конкретного объема иммунитетов и привилегий, предоставляемых неаккредитованным дипломатам. Конвенция – и в этом ее недостаток – оставляет разрешение этого вопроса на усмотрение государства пребывания. В ней предусматривается предоставление лишь личной неприкосновенности; предоставление других иммунитетов зависит от решения государства пребывания, которое, используя неопределенность пункта 1 статьи 40 конвенции, может утверждать, что предоставление того или иного иммунитета не является необходимым для обеспечения проезда дипломата.

В современной доктрине международного права считается необходимым предоставление дипломату как минимум личной неприкосновенности и иммунитета от уголовной юрисдикции, в отношении же иных иммунитетов единого мнения не существует<sup>12</sup>.

Не устанавливается конкретный объем иммунитетов и законодательством государств, которое обычно либо воспроизводит нормы конвенции (например, в нашей стране – ст. 18 названного выше Положения 1966 г.), либо делает ссылку на нее (например, в США – ст. 3 Diplomatic Relations Act 1978 г., в Великобритании – ст. 2 (1) Diplomatic Privileges Act 1964 г.).

Практика государств по отношению к конкретному объему иммунитетов неаккредитованного дипломата неустойчива. Анализ судебных решений по уголовным делам в отношении дипломатов, следующих транзитом, даже дал основание французскому юристу Руссо сделать вывод о том, что "иммунитет не защищает дипломата, схваченного таможенными властями государства транзита за контрабанду наркотиков или оружия"<sup>13</sup>. Сделать какие-либо выводы о существующей практике в отношении иных, кроме иммунитета от уголовной юрисдикции, иммунитетов и привилегий не позволяет скудность фактического материала, что обусловлено малочисленностью прецедентов в силу кратковременности пребывания дипломатов в третьих странах.

В практике нашей страны иностранные дипломаты, въезжающие с дипломатическими визами, обычно рассматриваются как наделенные иммунитетом аккредитованных дипломатов; прецедентов, связанных с непризнанием за ними тех или иных иммунитетов, насколько известно, не существует.

Вопрос о конкретном объеме иммунитетов неаккредитованных дипломатов требует разрешения в ходе дальнейшей кодификации дипломатического права. На наш взгляд, иностранные дипломаты в тех случаях, когда они следуют к месту службы или возвращаются с места службы на родину, то есть в тех случаях, когда они находятся на территории государства транзита в своем официальном качестве, должны пользоваться всеми теми иммунитетом и привилегиями, которые им предоставляет в соответствии с конвенцией государство пребывания. Хорошим прецедентом в решении данного вопроса является общепризнанная практика, существующая в отношении дипломатических курьеров. Эта практика закреплена в пункте 3 статьи 40 конвенции, которым предусматривается, что третье государство обязано предоставлять дипломатическим курьерам все те иммунитеты, которыми они пользуются на территории государства пребывания. Было бы вполне логичным применить данный подход и к сотрудникам дипломатических представительств в тех случаях, когда они, так же как и дипломатические курьеры, вынуждены в своем официальном качестве пересекать территории третьих государств.

В западной доктрине международного права считается естественным привлечение неаккредитованных дипломатов к уголовной ответственности за совершенные преступления, главным образом за контрабандные операции, при условии, конечно, что они не следовали к месту службы и не возвращались с места службы на родину<sup>1 4</sup>. Этот подход подтверждается многочисленными прецедентами привлечения к уголовной ответственности, связанными главным образом с незаконной перевозкой наркотиков (см. приложение).

Существующая же в нашей стране в отношении неаккредитованных дипломатов практика подрывает в силу отсутствия взаимности престиж государства, наносит в связи с неоправданным расширением круга привилегированных иностранных граждан экономический ущерб и препятствует эффективной деятельности правоохранительных органов.

---

<sup>1</sup> См., например, Feltham R.G. Diplomatic Handbook/4ed. — L. — N.Y., 1982. — P. 46.

<sup>2</sup> В отечественной юридической литературе одной из немногих работ, где затрагивается данный вопрос, является учебное пособие К.К. Сандровского (см. Сандровский К.К. Дипломатическое право. — Киев, 1980. — С. 228—230).

<sup>3</sup> Конвенция устанавливает, что обязанности третьих государств в отношении следующих транзитом сотрудников дипломатических представительств существуют и в том случае, когда нахождение этих лиц на территории третьего государства вызвано форс-мажорными обстоятельствами (п. 4 ст. 40).

Учитывая исключительность таких обстоятельств, подробнее на данном варианте пребывания сотрудников дипломатического представительства в третьем государстве мы останавливаться не будем.

<sup>4</sup> Обзор мнений и прецедентов по этому вопросу см. Сагоу Э. Руководство по дипломатической практике. — М., 1947. — С. 231—236.

<sup>5</sup> Официальный текст пункта 1 статьи 40 на английском языке следующий: "If a diplomatic agent passes through or is in the territory of a third state, which has granted him a passport visa if such visa was necessary, while proceeding to take up or to return to his post, or when returning to his own country, the third state shall accord him inviolability and such other immunities as may be required to ensure his transit or return" (Doc. A/Conf.20/13 and Corr.1).

<sup>6</sup> См. Salmon J.A. Fonctions diplomatiques, consulaires et internationales/3ed. — Bruxelles, 1976—1977. — P. 259—266; Hingorani R.C. Modern International Law/Sec.ed. — New Delhi, 1982. — P. 205; Lewis Ch. State and Diplomatic Immunity/2ed. — L., 1985. — P. 194.

<sup>7</sup> Подробнее см. Талалаев А.Н. Право международных договоров. — М., 1985. — С. 105—111.

<sup>8</sup> См., например, Соглашение между правительством СССР и правительством Народной Республики Кампучия о безвизовом режиме для граждан обоих государств, совершающих служебные поездки по дипломатическим или служебным паспортам, от 17 марта 1988 г.//Сборник международных договоров СССР. — Вып. 44. — М., 1990. — С. 160—162.

<sup>9</sup> КМП ООН отклонила предложение Специального докладчика о распространении действия статьи 40 на подобные случаи (U.N. Doc. A/CN.4/91. — P. 4; YILC. — 1957. — Vol.1. — P. 91—93).

<sup>10</sup> Подробнее см. Блященко И.П., Жданов Н.В. Принцип неприкосновенности дипломатического агента//Сов. ежегодник международного права. 1973. — М., 1975. — С. 196.

<sup>11</sup> Там же.

<sup>12</sup> Обзор мнений см. Sen B.A. Diplomat's Handbook of International Law and Practice. — The Hague, 1979. — P. 173—178.

<sup>13</sup> Rousseau Ch. Droit international public. — T. IV. — P., 1980. — P. 204.

<sup>14</sup> Salmon J.A. Op. cit. — P. 265.

**Наиболее известные прецеденты арестов иностранных дипломатов (и членов их семей), следовавших через или находившихся на территории третьих государств (1960—1990 гг.)\***

№ п.	Аккредитуемое государство	Государство аккредитования	Государство, в котором произведен арест	Основание ареста	Год	Маршрут следования
1.	Гватемала	Бельгия, Нидерланды	США	незаконный ввоз наркотиков	1960	с европейского поста



№ п.	Аккредитующее государство	Государство аккредитования	Государство, в котором произведен арест	Основание ареста	Год	Маршрут следования
2.	Мексика	Боливия	США	незаконный ввоз наркотиков	1964	
3.	Гана	Великобритания	Ливан	незаконный ввоз наркотиков	1970	в США
4.	КНДР	страна, соприлегающая с ЦАР	ЦАР	шпионаж	1970	
5.	Коста-Рика	Сальвадор, Швейцария	Великобритания	просьба правительства Индии об экстрадиции	1970	
6.	Пакистан	Тунис	Италия	незаконный ввоз наркотиков	1970	
7.	Танзания	СССР	Ливан	незаконный ввоз наркотиков	1970	
8.	Чили	Великобритания	Пакистан	незаконный ввоз наркотиков	1971	до ареста находился в Пакистане 10 дней
9.	Канада	африканская страна	Нидерланды	незаконный ввоз наркотиков	1971	Пакистан — Франция — Нидерланды — Канада
10.	Кения	африканская страна	Нидерланды	незаконный ввоз наркотиков	1971	
11.	Алжир	латиноамериканская страна	Нидерланды	незаконный ввоз партии оружия	1972	Сирия — ФРГ — Нидерланды — Бразилия

№ п.	Аккредитующее государство	Государство аккредитования	Государство, в котором произведен арест	Основание ареста	Год	Маршрут следования
12.	США	Иордания	Сирия	отсутствие дипломатических отношений	1972	
13.	КНДР	Сирия	Египет	незаконный ввоз наркотиков	1976	
14.	Сьерра-Леоне	Либерия	Нидерланды	незаконный ввоз наркотиков	1976	из Гонконга
15.	Сьерра-Леоне	США	Нидерланды	незаконный ввоз наркотиков	1976	
16.	Афганистан	Индия	Бельгия	незаконный ввоз наркотиков	1979	в СССР
17.	Бельгия	Ирак	Греция	убийство	1980	к месту службы
18.	Ирак	ГДР	Западный Берлин	покушение на убийство	1980	
19.	Камерун	Заир	Франция	незаконный ввоз наркотиков	1980	
20.	Нигерия	пребывание в Великобритании без официального уведомления		похищение человека	1985	

\* Составлено по следующим источникам: **Dreyfus S.** Droit des relations internationales. — P., 1981. — P. 151; **Hingorani R.S.** Modern international law. — New Delhi, 1982. — P. 205; **Revue generale...** T. 75/1971/2. — P. 534; T. 75/1971/3. — P. 811; T. 75/1971/4. — P. 1121, 1170; T. 76/1972/1. — P. 209; T. 76/1972/4. — P. 1134; T. 77/1973/4. — P. 1190; T. 78/1974/1. — P. 247; T. 80/1976/4. — P. 1267; T. 81/1977/1. — P. 252, 310; T. 84/1980/2. — P. 585; T. 84/1980/4. — P. 1079; T. 85/1981/1. — P. 106, 115; **Salmon J. A.** Fonctions diplomatique, consulaires et internationales. — Bruxelles, 1976—1977. — P. 265—266; **The Times.** — 1985. — 20 febr.