

**ДИПЛОМАТИЧЕСКОЕ И КОНСУЛЬСКОЕ ПРАВО**DOI: <https://doi.org/10.24833/0869-0049-2022-1-65-77>

Исследовательская статья
Поступила в редакцию: 14.11.2021
Принята к публикации: 17.02.2022

Амина Алиевна НАГИЕВА

Московский государственный институт международных отношений (Университет) МИД России
Проспект Вернадского, д. 76, Москва, 119454, Российская Федерация
a.nagiyeva2017@mail.ru
ORCID: 0000-0003-3815-3961

ЛИЧНАЯ НЕПРИКОСНОВЕННОСТЬ СОТРУДНИКОВ ДИПЛОМАТИЧЕСКОГО ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВА: АКТУАЛЬНЫЕ МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВЫЕ ВОПРОСЫ

ВВЕДЕНИЕ. В основе установления дипломатических отношений между государствами, в числе прочих взаимных обязанностей сторон, лежит обязанность государства пребывания обеспечить надлежащие условия для благоприятного функционирования дипломатического представительства. Для достижения этой цели власти государства пребывания обязуются обеспечивать соблюдение полного объема дипломатических иммунитетов и привилегий, предусмотренных как в отношении самого представительства, так и в отношении его сотрудников и членов их семей. Сотрудники дипломатического представительства в свою очередь обязуются не злоупотреблять особым правовым статусом и не предпринимать действий, влекущих за собой вмешательство во внутренние дела государства пребывания, подрывающих безопасность последнего и выходящих за рамки официальных действий дипломатического представительства.

Однако дипломатическая практика изобилует примерами массовых нарушений дипломатических иммунитетов и привилегий как со стороны властей государства пребывания и третьих лиц, так и со стороны самих носителей этих иммунитетов и привилегий. Особое место среди этих нарушений отводится нарушению личной неприкосновенности дипломатических аген-

тов. В статье исследуются правовая природа личной неприкосновенности, акты нарушений этого иммунитета и меры, предпринимаемые государствами для обеспечения полной защиты сотрудников дипломатического представительства и членов их семей.

МАТЕРИАЛЫ И МЕТОДЫ. В ходе исследования использовались международные договоры, применимые к институту дипломатических иммунитетов и привилегий (Гаванские конвенции 1928 г., Венская конвенция о дипломатических сношениях 1961 г., Венская конвенция о консульских сношениях 1963 г., Конвенция о специальных миссиях 1969 г., Конвенция о предотвращении и наказании преступлений, совершенных против лиц, пользующихся международной защитой, в том числе дипломатических агентов 1973 г., Венская конвенция о представительстве государств в их отношениях с международными организациями универсального характера 1975 г.), научные труды по дипломатическому и консульскому праву отечественных и зарубежных авторов, а также судебные решения, затрагивающие вопросы нарушений дипломатических иммунитетов и привилегий.

Методологическую основу исследования составили анализ, синтез, индукция, дедукция, сравнение, классификация, систематизация, прогнозирование.

ние. Были применены и такие частнонаучные методы, как формально-юридический и сравнительно-правовой.

РЕЗУЛЬТАТЫ ИССЛЕДОВАНИЯ. В статье проведен комплексный анализ практики реализации дипломатических иммунитетов и привилегий, исходя из положений международных договоров и актов национального права некоторых государств. Особое внимание уделено случаям нарушения личной неприкосновенности дипломатических агентов и мерам, которые принимаются государствами для пресечения и недопущения подобных инцидентов.

ОБСУЖДЕНИЯ И ВЫВОДЫ. По итогам проведенного исследования можно утверждать, что наблюдается очень опасная тенденция – использовать дипломатические иммунитеты и привилегии в качестве орудия воздействия на государства. Необходимо усилить меры, обеспечивающие полную защиту зарубежных органов внешних сношений и их сотрудников, ужесточить внутригосударственный контроль за соблюдением правового статуса, иммунитетов и привилегий этих

органов и их сотрудников, а также укреплять сотрудничество государств в борьбе с правонарушениями, совершенными против лиц, пользующихся международной защитой.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА: дипломатические иммунитеты и привилегии, органы внешних сношений, дипломатическое представительство, дипломатический агент, сотрудники дипломатического представительства, личная неприкосновенность

ДЛЯ ЦИТИРОВАНИЯ: Нагиева А.А. 2022. Личная неприкосновенность сотрудников дипломатического представительства: актуальные международно-правовые вопросы. – Московский журнал международного права. №1. С. 65–77. DOI: <https://doi.org/10.24833/0869-0049-2022-1-65-77>

Автор заявляет об отсутствии конфликта интересов.

DIPLOMATIC AND CONSULAR LAW

DOI: <https://doi.org/10.24833/0869-0049-2022-1-65-77>

Amina AI. NAGIEVA

Moscow State Institute of International Relations (University) MFA Russia
76, pr. Vernadskogo, Moscow, Russian Federation, 119454
a.nagiyeva2017@mail.ru
ORCID: 0000-0003-3815-3961

Research article
Received 14 November 2021
Approved 17 February 2021

PERSONAL INVIOABILITY OF MEMBERS OF THE DIPLOMATIC MISSION: CURRENT ISSUES OF INTERNATIONAL LAW

INTRODUCTION. The establishment of diplomatic relations between States, among other mutual obligations of the parties, is based on the duty of the receiving State to

provide appropriate conditions for the efficient performance of the functions of diplomatic mission. To this end, the authorities of the receiving State undertake to ensure

respect for the full range of diplomatic immunities and privileges provided both in relation to the mission itself and in relation to diplomatic agents and members of their families. The members of the diplomatic mission, in turn, undertake not to abuse the special legal status in the receiving State and not to take actions that entail interference in the internal affairs of the receiving State, undermining the security of the latter and going beyond the official actions of the diplomatic mission. However, the diplomatic practice abounds in examples of massive violations of diplomatic immunities and privileges, both by the authorities of the receiving State and third parties, and by the carriers of these immunities and privileges themselves. A special place among these violations is given to the violation of the personal inviolability of diplomatic agents. The article examines the legal nature of the immunity of personal inviolability, acts of violations in relation to this immunity and the measures taken by states to provide full protection to members of a diplomatic mission and their families.

MATERIALS AND METHODS. In the course of the study, international treaties applicable to the institution of diplomatic immunities and privileges were used, such as: Havana Conventions of 1928, Vienna Convention on diplomatic relations 1961, Vienna Convention on consular relations 1963, Convention on special missions 1969, Convention on the prevention and punishment of crimes against internationally protected persons, including diplomatic agents 1973, the Vienna Convention on the representation of states in their relations with international organizations of a universal character 1975, scientific works on diplomatic and consular law by domestic and foreign authors, as well as judgments concerning violations of diplomatic immunities and privileges.

The methodological basis of the research was formed by the following general scientific techniques: analysis, syn-

thesis, induction, deduction, comparison, classification, systematization, forecasting. Were applied and such specific scientific methods as formal legal and comparative legal.

RESEARCH RESULTS. The article provides a comprehensive analysis of the practice of granting and observing diplomatic immunities and privileges, based on the provisions of international treaties and acts of national law of some states. Particular attention is paid to cases of violation of diplomatic immunities and privileges and measures taken by states to prevent similar violations in the future.

DISCUSSION AND CONCLUSIONS. According to the results of the research, it can be argued that there is a very dangerous tendency in the use of diplomatic immunities and privileges as a weapon of influence on states. It is necessary to develop new measures to ensure full protection of foreign bodies of external relations and their members, to strengthen domestic control over the observance of the legal status, immunities and privileges of these bodies and their members, as well as to strengthen cooperation between states to counter acts of violation directed against internationally protected persons.

KEYWORDS. diplomatic immunities and privileges, bodies of external relations, diplomatic mission, diplomatic agent, members of the diplomatic mission, personal inviolability

FOR CITATION: Nagieva A.A. Personal Inviolability of Members of the Diplomatic Mission: current issues of international law. – *Moscow Journal of International Law*. 2022. No. 1. P. 65–77. DOI: <https://doi.org/10.24833/0869-0049-2022-1-65-77>

The author declares the absence of conflict of interest.

1. Введение

Принятые в общении государств правила о дипломатических иммунитетах и привилегиях составили один из древнейших институтов международного права. Большинство правовых норм, применимых в дипломатической практике, зародились в глубокой древности и применялись в качестве норм обычного права. В авторитетном английском исследовании международного права даже утверждается, что нормы о дипломатических привилегиях и иммунитетах столь же древние, как и сама система

международного права [Dixon, McCorquodale 2003:340]. На ранних этапах развития общества появлялись некие образцы поведения, принимаемые как правила, отступление от которых недопустимо [Вылегжанин, Калмакарян 2012:7]. Уже в античности иностранные посланники наделялись определенным объемом иммунитетов и привилегий с целью обеспечения надежной защиты в государстве пребывания [Frey, Frey 1999:16]. К числу таких норм можно отнести личную неприкосновенность, неприкосновенность жилища (неприкосновенность помещений), юрисдикционный иммунитет, фискальные

изъятия и ряд других иммунитетов и привилегий. Разумеется, содержание этих норм эволюционировало под воздействием определенных исторических процессов, и в итоге эти нормы нашли закрепление во многих международных договорах по дипломатическому и консульскому праву, к числу которых относятся Гаванские конвенции 1928 г., Венская конвенция о дипломатических сношениях 1961 г., Венская конвенция о консульских сношениях 1963 г., Конвенция о специальных миссиях 1969 г., Венская конвенция о представительстве государств в их отношениях с международными организациями универсального характера 1975 г. и другие договоры [Нагиева 2019:33].

В преамбуле Венской конвенции о дипломатических сношениях говорится, что привилегии и иммунитеты предоставляются не для выгод отдельных лиц, а для обеспечения эффективного осуществления функций дипломатических представительств как органов, представляющих государства. Первое общепризнанное условие для нормальной деятельности дипломатических представительств за границей – это неприкосновенность территории и помещения данного представительства и дипломатический иммунитет для личного дипломатического состава представительства. [Зорин 1977:207].

Однако, как показывает современная практика, дипломатические отношения государств превратились в мишень для реализации политических амбиций государств. Некоторые государства используют ограничительные меры в отношении дипломатических иммунитетов и привилегий в качестве орудия для воздействия на политическую волю другого государства. Иммунитеты и привилегии дипломатических представительств и их сотрудников подвергаются грубым нарушениям, в некоторых государствах наблюдается абсолютное пренебрежение всеми международно-правовыми обязательствами в рамках многосторонних и двусторонних соглашений, что сказывается на эффективности деятельности соответствующих органов внешних сношений и наносит урон двусторонним отношениям между государствами.

2. Процесс кодификации и прогрессивного развития института дипломатических иммунитетов и привилегий

«Иммунитеты и привилегии дипломатического представительства представляют собой

«основу правового статуса зарубежных представителей и их персонала» [Демин 2010:15].

В современной доктрине международного права принято считать, что иммунитеты распространяются на иностранные государства и принадлежащее им имущество. Иммунитетом государства пользуются и органы иностранного государства [Бобылев, Нагиева 2012:1].

Под иммунитетами подразумеваются изъятия из-под юрисдикции государства пребывания отдельных лиц или объектов, что обусловлено их принадлежностью к дипломатическому представительству аккредитующего государства. Привилегии же представляют собой особые правовые преимущества, предоставляемые дипломатическому представительству принимающим государством. Профессор И.П. Блищенко определял данные понятия следующим образом: «Под привилегиями разумеются особые правовые преимущества некоторых иностранцев как глав и представителей государств. Наиболее существенными из этих преимуществ являются: право на усиленную защиту от посягательств и оскорблений; право пользования в определенных случаях специальными знаками и эмблемами (например, своим флагом). Под иммунитетом разумеется принцип (и отдельные виды) изъятия глав государств, глав и членов правительств, членов парламента и представителей иностранных государств, имуществ таких государств и лиц, а также иностранных военных сил и государственных кораблей за границей из принудительного воздействия со стороны суда, финансового аппарата и служб безопасности страны, где такие иностранные лица и имущество находятся, изъятия, в частности, и из исков, арестов, обысков, допросов, эмбарго и реквизиций» [Блищенко 1990:77-78].

В современной дипломатической и договорной практике чаще всего речь идет именно о совокупности, определенном комплексе указанных прав и преимуществ, где привилегии и иммунитеты дополняют друг друга и неразрывно связаны между собой [Сандровский 1986:128].

Основные правовые нормы, регламентирующие дипломатические иммунитеты, принадлежат к международным обычаям, а интерпретация и применение этих обычаев в практике различных государств отличаются значительным разнообразием [Левин 1946:5].

Различия в национально-правовой регламентации норм, применимых к объему иммунитетов и привилегий, порядку и основаниям их предо-

ставления различным категориям сотрудников дипломатического представительства, и иных положений обусловили необходимость принятия единого кодификационного акта по дипломатическому праву, который бы установил общеобязательные правила деятельности дипломатических представительств и их сотрудников для всех государств.

Попытки кодификации дипломатического права предпринимались еще под эгидой Лиги Наций. В 1925 г. комиссия по кодификации международного права Лиги Наций создала специальную подкомиссию по дипломатическим привилегиям, которая получила доклады 26 государств об их правоприменительной практике в отношении дипломатических иммунитетов и привилегий. Однако ввиду существенных разногласий между государствами было принято решение об исключении данного вопроса из числа вопросов, подлежащих кодификации.

В период до принятия Венской конвенции о дипломатических сношениях 1961 г. основными источниками, применимыми к дипломатическим иммунитетам и привилегиям, были региональные соглашения, двусторонние соглашения об установлении дипломатических отношений и консульские конвенции, акты национального законодательства государств, доктринальные разработки отдельных специалистов и исследовательских институтов в области международного права.

К примеру, Проект Конвенции о дипломатических иммунитетах и привилегиях, составленный Гарвардской юридической школой в 1932 г., предусматривал в отношении самого дипломатического представительства, сотрудников (персонала) и членов их семей определенный объем иммунитетов и привилегий. Согласно Проекту Конвенции государство пребывания должно было предоставить сотрудникам дипломатического представительства и членам их семей соответствующий объем иммунитетов и привилегий с момента их фактического прибытия на терри-

торию государства пребывания, а если они уже находятся на территории государства пребывания – с момента их официального вступления в должность¹.

Существенный вклад в процесс кодификации норм о дипломатических иммунитетах и привилегиях внесла Гаванская конвенция о дипломатических чиновниках 1928 г. В преамбуле Конвенции 1928 г. говорится о том, что дипломатические чиновники как официальные представители своего государства не могут требовать большего объема иммунитетов, чем те, которые необходимы для эффективного выполнения своих функций².

В ст. 15 Гаванской конвенции о дипломатических чиновниках 1928 г. закреплена обязанность государства пребывания предоставить дипломатическим чиновникам все необходимые условия для беспрепятственного выполнения ими своих функций, в частности обеспечить свободу сношений с правительством аккредитующего государства³. Согласно Конвенции дипломатические чиновники пользуются своими иммунитетами и привилегиями с момента пересечения границы государства пребывания⁴.

Дальнейшие попытки кодификации дипломатического права были предприняты Комиссией международного права ООН.

Комиссия международного права ООН на первой сессии в 1949 г. выделила кодификацию дипломатического и консульского права в качестве вопроса первостепенной важности. В 1952 г. Югославия предложила предоставить этой теме приоритет, и после обсуждения в Шестом комитете, занимавшемся правовыми вопросами, Генеральная Ассамблея поручила Комиссии международного права провести в качестве приоритетной темы кодификацию права дипломатических сношений и иммунитетов. Комиссия назначила г-на Сандстрема (Швеция) специальным докладчиком, и его доклад послужил основой для проекта статей, принятых Комиссией в 1957 г. Эти статьи прошли обсуждение в Шестом

¹ Harvard Research in International Law, Draft Convention on Diplomatic Privileges and Immunities of 1932. – *American Journal of International Law*. 1932.Vol. 26. Issue 1. P. 15–192.

² Havana convention on diplomatic officers of 1928 URL: <http://www.oas.org/Juridico/english/signs/a-25.html> (accessed 20.08.2021).

³ В 2021 г. участниками Гаванской конвенции о дипломатических чиновниках 1928 г. являлись 15 латиноамериканских государств: Бразилия, Венесуэла, Гаити, Доминиканская Республика, Колумбия, Коста-Рика, Куба, Мексика, Никарагуа, Панама, Перу, Сальвадор, Уругвай, Чили, Эквадор).

⁴ Havana convention on diplomatic officers of 1928 URL: <http://www.oas.org/Juridico/english/signs/a-25.html> (accessed 20.08.2021).

комитете Генеральной Ассамблеи и были разосланы всем членам с предложением представить замечания. Комиссия приняла во внимание замечания 21 государства, в 1958 г. подготовила пересмотренные и расширенные статьи и рекомендовала, чтобы они послужили основой Конвенции. Это решение поддержала Генеральная Ассамблея. В Конференции, которая проходила в Вене со 2 марта по 14 апреля 1961 г., приняло участие 81 государство. Конвенция была подписана 18 апреля.

Как справедливо заметила английский юрист Э. Дэнза, «Конвенция стала своего рода краеугольным камнем в современном дипломатическом праве» [Denza 2016:21].

В Венской конвенции о дипломатических сношениях подробно изложен объем иммунитетов и привилегий, предоставляемых дипломатическому представительству, сотрудникам дипломатического представительства и членам их семей. Объем предусмотренных Конвенцией иммунитетов и привилегий не является исчерпывающим, допустимо предоставление дополнительных привилегий и иммунитетов государством пребывания⁵. Дополнительные привилегии и иммунитеты как для всего дипломатического представительства, так и в отношении отдельных категорий персонала предоставляются на взаимной основе.

2. Личная неприкосновенность членов персонала дипломатического представительства

Личная неприкосновенность дипломатических агентов – одна из древнейших норм дипломатического права. Еще в Законах Ману, в разделе «Царь» записано, что «поднимающий руку на посла идет к гибели и уничтожению», так как посол находился под покровительством божества. Под покровительством божества находились также и помещения посольства [Искевич, Подольский 2014:5]. Нарушение этой нормы считалось тягчайшим преступлением, поскольку посол рассматривался как лицо, от которого за-

висит мир или война [Богучарский 2015:22].

Как отмечает Ю.Г. Демин, личная неприкосновенность является самым главным иммунитетом, из которого вытекают все остальные иммунитеты и привилегии дипломата [Демин 2010:108].

Неприкосновенность подразумевает, что личности дипломатического представителя и всему, что тесно с ним связано, оказывается защита в более высокой степени, чем та, которая оказывается частному лицу [Сатоу 1961:172].

В Проекте Гарвардской конвенции о дипломатических иммунитетах 1932 г. личная неприкосновенность определяется как защита дипломатического представителя от всяких незаконных действий, от кого бы они не исходили. В соответствии со ст. 17 Проекта государство пребывания должно охранять сотрудников дипломатического представительства и членов его семьи от всякого нарушения их безопасности и достоинства⁶.

Согласно ст. 14 Гаванской конвенции о дипломатических чиновниках 1928 г. личная неприкосновенность распространяется на всех сотрудников дипломатического представительства независимо от их класса, на членов их семей, проживающих совместно с ними, на их жилище и имущество⁷.

В соответствии со ст. 29 Венской конвенции 1961 г. «личность дипломатического агента неприкосновенна. Он не подлежит аресту или задержанию в какой бы то ни было форме. Государство пребывания обязано относиться к нему с должным уважением и принимать все надлежащие меры для предупреждения каких-либо посягательств на его личность, свободу или достоинство»⁸.

При подготовке проекта Конвенции о дипломатических сношениях Комиссия международного права включила в комментарии положение о том, что личная неприкосновенность «не исключает мер самообороны, мер при исключительных обстоятельствах, а также мер по предупреждению совершения дипломатическим агентом преступлений или проступков». При

⁵ Венская конвенция о дипломатических сношениях 1961 г. Доступ: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/dip_rel.shtml (дата обращения: 20.08.2021).

⁶ Harvard Research in International Law, Draft Convention on Diplomatic Privileges and Immunities of 1932. – *American Journal of International Law*. 1932.Vol. 26. Issue 1. P. 15–192.

⁷ Havana convention on diplomatic officers of 1928 URL: <http://www.oas.org/Juridico/english/sigs/a-25.html> (accessed 20.08.2021).

⁸ Венская конвенция о дипломатических сношениях 1961 г. Доступ: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/dip_rel.shtml (дата обращения: 20.08.2021).

этом Комиссия исходила из того, что акцентировать внимание следует на личной неприкосновенности, а не на указанных исключениях, возможных только при чрезвычайных обстоятельствах. И тот факт, что окончательный текст Конвенции не содержит каких-либо оговорок по этому поводу, лишь укрепляет сам принцип личной неприкосновенности.

Данный вопрос исследовали многие ученые. Например, Д. Б. Левин приводит три случая, включающие ответственность государств за нарушение личной неприкосновенности:

- 1) Если такие действия совершены в порядке необходимой самообороны против дипломата;
- 2) Если дипломат своими действиями сам подвергает себя риску;
- 3) Когда лицо, совершившее посягательство на дипломата, не знало об официальном статусе последнего [Левин 1949:314].

Важной составляющей личной неприкосновенности сотрудников дипломатического представительства является их защита государством пребывания. В обязанности государства пребывания входит гарантия недопущения действий властей, нарушающих статус личной неприкосновенности дипломатического агента, а также обеспечение полной защиты от посягательства третьих лиц [Самойленко 2019:136]. Некоторые западные авторы условно делят обязанности государства на негативные (обязанность властей государства пребывания воздерживаться от задержания или ареста дипломатических агентов) и позитивные (предупреждение посягательств третьих лиц на свободу и достоинство дипломатических агентов) [Behrens 2017:94].

Д. Б. Левин утверждал, что личная неприкосновенность состоит из права дипломатического представительства на защиту со стороны принимающего их государства от всякого посягательства, оскорбления или насилия на его территории, независимо от того, исходят ли подобные действия от граждан этого государства или от иностранцев, а также из гарантий в отношении дипломатических представителей от применения к ним каких бы то ни было мер принуждения со стороны самого принимающего их госу-

дарства, его органов и должностных лиц [Левин 1946:26].

Соответственно, для обеспечения личной неприкосновенности можно выделить два основных обязательства государства пребывания.

Во-первых, это предупреждение таких посягательств. В Венской Конвенции 1961 г. говорится, что государство пребывания должно предпринять «все надлежащие меры для предотвращения всякого нарушения спокойствия представительства или оскорбления его достоинства...». Как правило, такая защита выступает в виде обеспечения безопасности помещений представительства и резиденций членов персонала представительства посредством предоставления вооруженной охраны при передвижении дипломатических агентов, разрешения дипломатам носить личное оружие для самозащиты и т. д.

Во-вторых, это предотвращение посягательств. Здесь важно отметить случаи захвата дипломатов в заложники. В таких ситуациях принимающее государство стоит перед выбором: обеспечить защиту дипломата и удовлетворить требования преступников и тем самым пренебречь национальными интересами, или же защитить интересы государства, но при этом нарушить неприкосновенность членов персонала дипломатического представительства.

В преамбуле Конвенции о предотвращении и наказании за преступления, совершенные против лиц, пользующихся международной защитой (1973), говорится, что «преступления против дипломатических агентов и других лиц, пользующихся международной защитой, угрожая безопасности этих лиц, создают серьезную угрозу поддержанию нормальных международных отношений, которые необходимы для сотрудничества между государствами»⁹. В соответствии с указанной Конвенцией к преступлениям, совершаемым против лиц, пользующихся международной защитой отнесены: убийство, похищение, насильственные действия, направленные против свободы и личности лица, нападение на официальные помещения, жилище, транспортные средства лица, угрозы или попытки такого нападения и т. д.

⁹ Конвенция о предотвращении и наказании преступлений против лиц, пользующихся международной защитой, в том числе дипломатических агентов (1973). Доступ: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/int_protected_persons.shtml (дата обращения: 20.08.2021).

Каждое государство устанавливает меры наказания за указанные преступления в соответствии со своим национальным правом. Например, в Российской Федерации в соответствии со ст. 360 Уголовного кодекса:

1. Нападение на представителя иностранного государства или сотрудника международной организации, пользующегося международной защитой, а равно на служебные или жилые помещения либо транспортные средства лиц, пользующихся международной защитой, наказывается лишением свободы на срок от двух до шести лет.

2. То же деяние, совершенное в целях провокации войны или осложнения международных отношений, наказывается лишением свободы на срок от пяти до десяти лет.

3. Угрозы и вызовы, связанные с реализацией личной неприкосновенности дипломатических агентов

Одной из существенных проблем при обеспечении соблюдения личной неприкосновенности дипломатических агентов остается применимость процедуры *persona non grata*, т. е. объявление дипломатического агента нежелательным лицом в государстве пребывания. Согласно Венской конвенции о дипломатических сношениях 1961 г. государство пребывания может в любое время, не будучи обязанным мотивировать свое решение, уведомить аккредитующее государство, что глава представительства или какой-либо из членов дипломатического персонала представительства является *persona non grata* или что любой другой член персонала представительства является неприемлемым. В таком случае аккредитующее государство должно соответственно отозвать это лицо и назначить новую кандидатуру на вакантную должность. Лицо может быть объявлено *persona non grata* или неприемлемым и до прибытия на территорию государства пребывания (ст.9). В

каждом случае власти принимающей стороны сохраняют за собой право не раскрывать причины такого решения [Ahmad N. 2020:3]. Проблема заключается в том, что в настоящее время в международном сообществе наблюдается злоупотребление со стороны государства пребывания в использовании процедуры объявления *persona non grata* и чаще всего применимость этой процедуры обусловлена политическими мотивами и никак не связана с профессиональной деятельностью отдельных сотрудников органов внешних сношений. С абсолютной уверенностью можно утверждать, что власти США во главе с президентом Бараком Обамой, принимая решение о закрытии Генконсульства Российской Федерации в Сан-Франциско и консульских учреждений в Вашингтоне и Нью-Йорке, а также объявляя *persona non grata* 35 российских дипломатов в 2016 г.¹⁰, руководствовались исключительно политическими мотивами. Аналогичные действия имели место в 2018 г. уже не только со стороны США, которые выслали порядка 60 российских дипломатов, но и со стороны Великобритании, выславшей около 23 сотрудников дипломатического представительства Российской Федерации, и ряда других европейских стран, в том числе 14 членов Европейского союза, каждый из которых выслал порядка 3-4 сотрудников российских дипломатических представительств. Основанием для такой массовой акции европейских стран послужило отравление экс-полковника ГРУ Сергея Скрипаля, осужденного в России за шпионаж в пользу Великобритании. Следует заметить, что вымышленные обвинения Запада в адрес России о якобы ее причастности к этому инциденту так и не были доказаны. Однако эта массовая показательная акция нанесла огромный урон уровню дипломатических отношений между Российской Федерацией и причастными западными странами, более того, беспрецедентность этого случая заключалась еще и в том, что остальные страны, пренебрегая своими двусторонними обязатель-

¹⁰ 29 декабря 2016 г. власти США объявили *persona non grata* 35 российских дипломатов. В заявлении Государственного департамента США утверждалось, что эта мера принята «в качестве составной части всеобъемлющего ответа на вмешательство России в выборы в США». Тогда Российская Федерация не стала применять зеркальные меры. Однако 28 июля 2017 г., после того как Конгресс США одобрил «Закон о противодействии противникам Америки посредством санкций», МИД РФ предложил Вашингтону до 1 сентября сократить количество членов дипломатического и административно-технического персонала Посольства США в Москве, Генеральных консульских учреждений в Санкт-Петербурге, Екатеринбурге и Владивостоке в соответствии с числом российских дипломатов и сотрудников, находящихся в США. Таким образом персонал, занятый в дипломатическом представительстве и консульских учреждениях США в РФ, был сокращен на 755 человек – до 455 сотрудников.

ствами, решили выслать российских дипломатов, поддержав Великобританию.

Еще одной опасной тенденцией, которая наблюдается в последние годы в дипломатических отношениях государств, является массовая высылка дипломатов по соображениям установления баланса в численном соотношении. Согласно ст. 11 Венской конвенции 1961 г. при отсутствии конкретного соглашения о численности персонала дипломатического представительства государство пребывания может предложить, чтобы численность персонала представительства сохранялась в пределах, которые оно считает разумными и нормальными, учитывая обстоятельства и условия, существующие в государстве пребывания, и потребности данного представительства¹¹. Однако в некоторых случаях эта норма искажается действиями государств. Так, в 2021 г. глава МИД Чехии Якуб Кулганек заявил о сокращении персонала Посольства Российской Федерации в Праге до уровня персонала Посольства Чехии в Москве. Изначально было заявлено о необходимости высылки порядка 70 сотрудников и членов их семей, но позже было выслано 18 российских дипломатов. В ответ Москва объявила *persona non grata* 20 сотрудников дипломатического представительства Чехии.

4. Практика реализации дипломатических иммунитетов и привилегий в США

За основу института дипломатических иммунитетов и привилегий США взяты нормы национального права Англии. В 1708 г. по решению Британского Парламента был наложен запрет на арест иностранных посланников в силу действия у них иммунитета. Вслед за этим актом в 1790 г. Соединенные Штаты приняли аналогичный закон, в соответствии с которым признавалась абсолютная неприкосновенность дипломатов, членов их семей, а также домашнего персонала. Этот закон оставался в силе до принятия Закона о дипломатических сношениях 1978 г. Основная цель Закона 1978 г. состояла в том, чтобы привести законодательство США в соответствие с Венской конвенцией о дипломатических сношениях (которая вступила в силу для США в 1972 г.).

С принятием Закона 1978 г. США на национальном уровне закрепили обязанность всех дипломатических агентов уважать законы и правила государства пребывания. Иммунитеты и привилегии не являются основанием, освобождающим от ответственности за несоблюдение или нарушение местных законов, а предоставляются для эффективного осуществления дипломатическими агентами своих функций. Эта идея полностью совпадает с преамбулой Венской конвенции 1961 г., где говорится, что «привилегии и иммунитеты предоставляются не для выгоды отдельных лиц, а для обеспечения эффективного осуществления функций дипломатических представительств как органов, представляющих государство».

Тот факт, что дипломатический агент практически полностью (за некоторыми исключениями) изымается из-под юрисдикции государства пребывания, не дает ему права злоупотреблять этим и безнаказанно нарушать законы государства пребывания. [Muhammad-Basheer 2016:94].

В соответствии с Законом 1978 г. на сотрудников дипломатических представительств, членов их семей и дипломатических курьеров тех государств, которые не ратифицировали Венскую конвенцию 1961 г., будет распространяться тот объем иммунитетов и привилегий, который закреплен в Конвенции 1961 г. Особый интерес в данном Законе вызывает положение ст. 4, согласно которому Президент США вправе на основе взаимности предоставлять сотрудникам дипломатического представительства объем иммунитетов и привилегий шире или уже перечня, установленного Венской конвенцией 1961 г.¹².

Еще одним любопытным положением является требование об обязательном страховании транспортных средств, воздушных и морских судов, передаваемых в пользование сотрудникам дипломатического представительства и членам их семей. Разумеется, требование об обязательном страховании транспортных средств, воздушных, морских судов, находящихся во временном пользовании дипломатических агентов и членов их семей, накладывает обязательство рассматривать споры, возникающие по делу о страховании, в национальных

¹¹ Венская конвенция о дипломатических сношениях 1961 г. Доступ: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/dip_rel.shtml (дата обращения: 20.08.2021)

¹² Diplomatic Relations Act of 1978. URL: <https://www.congress.gov> (accessed 20.08.2021)

судах США в порядке, предусмотренном самим Законом.

Закон также разрешает пострадавшему, участвовавшему в дорожно-транспортном происшествии, подавать в суд на страховую компанию, а не на члена диппредставительства, тем самым не нарушая его привилегии и иммунитеты. Без этого разрешения обязательное страхование оказалось бы бессмысленным, потому что дипломат сослался бы на свой иммунитет и таким образом запретил бы любой иск против него или страховой компании. В деле *Dickinson v Del Solar*¹³ было указано, что страховая компания не может полагаться на привилегии и иммунитеты дипломата, чтобы избежать юридической ответственности.

Особое внимание в законодательстве США уделяется вопросам обеспечения безопасности сотрудников зарубежных органов внешних сношений. Вторая половина XX века изобилует примерами террористических актов, направленных против зарубежных представительств США и их сотрудников. В период с 1979 г. по 1983 г. было совершено более 300 терактов. Наиболее громкие из них – это захват посольства в Тегеране в 1979 г.¹⁴ организацией мусульманских студентов и взрыв в казармах морской пехоты и в посольстве США в апреле 1983 года в Ливане¹⁵.

Вслед за событиями в Бейруте госсекретарь США Джордж Шульц создал Консультативную группу по безопасности за рубежом, куда вошли наиболее авторитетные специалисты под председательством отставного Адмирала Бобби Инмана. По итогам консультаций в 1985 г. был опубликован доклад с рекомендациями, кото-

рый получил название «Доклад Инмана». Одна из основных идей доклада заключалась в необходимости усиления мер по обеспечению безопасности сотрудников дипломатических представительств, консульских учреждений и других зарубежных органов внешних сношений США. Было принято решение о реорганизации существующих институтов безопасности и о создании при Государственном департаменте США Бюро дипломатической безопасности. Предполагалось, что Бюро будет отвечать за обеспечение безопасности дипломатической службы и сумеет противостоять существующим террористическим угрозам, направленным против органов внешних сношений США за рубежом [Barker 2006:91].

В августе 1986 г. Президент Рональд Рейган подписал Сводный закон о дипломатической безопасности и антитерроризме, в котором нашли закрепление идеи, изложенные в Докладе Инмана. Закон 1986 г. заложил основу для деятельности Бюро дипломатической безопасности. Как заявлял Рональд Рейган, «мы никогда не сможем законодательно закрепить конец терроризма. Однако мы должны решительно противостоять этому преступлению всеми средствами – дипломатическими, экономическими, правовыми и при необходимости даже военными»¹⁶.

Конгресс США в своем докладе обосновал необходимость принятия Закона 1986 г. стабильно возрастающими угрозами деятельности зарубежных представительств США и их сотрудников и недостаточностью существующих мер для обеспечения их полной защиты [Barker 2006:95].

13 Dickinson v. Del Solar (Mobile and General Insurance Company, Limited, Third Parties). *American Journal of International Law*. 1929. Vol. 23. Issue 4. P. 858-859.

¹⁴ 4 ноября 1979 г. Посольство США в Тегеране было захвачено группой радикально настроенных иранских студентов. На момент захвата в посольстве находилось порядка 66 человек и все были взяты в заложники. Захватчики пытались обвинить сотрудников посольства в шпионаже и привлечь их к суду. Правительство Ирана отказало в какой-либо помощи и содействии освобождению заложников.

В 1979 г. Соединенные Штаты обратились в Международный Суд ООН по делу о дипломатическом и консульском персонале в Тегеране. В своем решении, принятом в мае 1980 г., Суд постановил, что Иран обязан освободить заложников, вернуть посольские помещения Соединенным Штатам и выплатить компенсацию. Суд не установил сумму этой компенсации, поскольку впоследствии, в 1981 г. стороны заключили Алжирские соглашения, в соответствии с которыми были освобождены заложники.

Подробно с содержанием дела и с решениями Международного суда ООН можно ознакомиться: International Court of Justice: United States Diplomatic and Consular Staff in Tehran (United States of America v. Iran). URL: <https://www.icj-cij.org/en/case/64> (accessed 20.08.2021).

¹⁵ В сентябре 1984 г. террорист-смертник наехал на припаркованный у входа посольства США в Бейруте фургон и взорвался. В результате теракта погиб 21 ливанец (сотрудники посольства) и два американца из числа военного персонала. Посол США Реджинальд Варфоломей и специальный агент регионального офиса безопасности посольства Алан Биглер были ранены.

¹⁶ U.S. Department of State: Diplomatic Security Service. Then&Now.2019. P. 68 URL: https://www.state.gov/wp-content/uploads/2019/05/DS100Then-Now_forWebOnly-1.pdf (accessed 20.08.2021)

Конгресс также предоставил специальным агентам службы дипломатической безопасности право полного уголовного расследования преступлений, совершенных против должностных лиц США за рубежом, включая право задержания подозреваемых и проведения обыска в их служебных и частных помещениях.

В соответствии с Законом предусматривалось принятие Программы дипломатической безопасности, направленной на разработку конкретных мер по обеспечению безопасности зарубежных представительств США. В порядке дополнительных мер по обеспечению безопасности дипломатических представительств США предусматривалось введение охраны территории вокруг зданий посольств, дополнительной охраны у центрального входа зданий посольств, использование металлоискателей на входе и других передовых технологий по обеспечению безопасности.

На сегодняшний день Бюро имеет порядка 29 представительств в различных городах США и около 270 территориальных представительств по всему миру.

5. Заключение

Личная неприкосновенность прошла долгий путь становления и развития в качестве самостоятельной нормы дипломатического права. Данный иммунитет имеет ключевое значение для обеспечения беспрепятственного выполнения дипломатическими агентами своих функций на территории государства пребывания. Однако, невзирая на закрепление нормы о личной неприкосновенности дипломатических агентов как на уровне международных договоров, так и

на уровне национального законодательства государств, в дипломатической практике наблюдаются определенные проблемы, связанные с реализацией этого иммунитета. Попытки некоторых государств толковать личную неприкосновенность дипломатических агентов в узком смысле, через призму своего национального законодательства приводят к нарушению обязательств, предусмотренных Венской конвенцией 1961 г. в отношении сотрудников дипломатического представительства и влекут за собой многочисленные нарушения норм международного права. Приведенные в статье примеры подобных нарушений в отношении дипломатических представительств и их сотрудников являются ярким тому подтверждением.

Для Российской Федерации вопрос нарушения некоторыми государствами международных обязательств в отношении российских зарубежных органов внешних сношений и их сотрудников стоит особо остро. Многочисленные противоправные действия, предпринятые властями некоторых западных стран в отношении российских дипломатических представительств и других зарубежных органов внешних сношений и их сотрудников, свидетельствуют о необходимости усиления мер по обеспечению их дополнительной защиты.

Соответствующие нормы необходимо включить не только в акты национального законодательства, но и в двусторонние соглашения о дипломатических и консульских отношениях Российской Федерации с другими государствами. Только при таком комплексном подходе можно рассчитывать на усиленную защиту в отношении российских зарубежных органов внешних сношений и их сотрудников.

Список литературы

1. Блищенко И. П. 1990. *Дипломатическое право*. М.: Высшая школа. 285 с.
2. Бобылев Г. В., Нагиева А. А. 2012. К теоретическому обоснованию дипломатических иммунитетов и привилегий. – *Соотношение норм между народом и норм национального законодательства: актуальные проблемы международного права: межвузовский сборник научных трудов*. Екатеринбург: Издательский дом «Уральская государственная юридическая академия». С. 106–115.
3. Богучарский Е.М. 2015. *Институты современной дипломатии: курс лекций*. М.: МГИМО-Университет. 477 с.
4. Вылегжанин А.Н., Каламкарян Р.А. 2012. Значение международного обычая в современном международном праве. – *Московский журнал международного права*. №2. С. 5–29. DOI: <https://doi.org/10.24833/0869-0049-2012-2-5-29>
5. Демин Ю. Г. 2010. *Статус дипломатических представительств и их персонала*. 2-е изд. М.: Международные отношения. 224 с.
6. Зорин В.А. 1977. *Основы дипломатической службы*. 2-е изд. М.: Международные отношения. 367 с.
7. Искевич И. С., Подольский А.В. 2014. *Дипломатическое и консульское право*. Тамбов: Изд-во ФГБОУ ВПО «ТГТУ». 136 с.
8. Левин Д. Б. 1949. *Дипломатический иммунитет*. М.: Ленинград: Изд-во АН СССР. 415 с.
9. Левин Д.Б. 1946. *О неприкосновенности дипломатических представительств и их персонала*. М.: Юридическое изд-во Министерства Юстиции СССР. 110 с.
10. Нагиева А.А. 2019. *Дипломатическая защита*. М.: МГИМО-Университет. 272 с.

11. Самойленко В.В. 2014. *Дипломатическая служба*. М.: Норма; ИНФРА-М. 336 с.
12. Сандровский К.К. 1981. *Дипломатическое право*. Киев: Высшая школа. 240 с.
13. Сатоу Э. 1961. *Руководство по дипломатической практике*. М.: Изд-во Института международных отношений. 496 с.
14. Ahmad N. 2020. The Obligation of Diplomats to Respect the Laws and Regulations of the Hosting State: A Critical Overview of the International Practices. – *Laws*. Vol. 9. Issue 3. P. 1–14. DOI: <https://doi.org/10.3390/laws9030018>
15. Barker J.C. 2006. *The protection of diplomatic personnel*. London: Routledge. 2017 p. DOI: <https://doi.org/10.4324/9781315553825>
16. Behrens P. 2017. *Diplomatic Law in a New Millennium*. Oxford: Oxford University Press. 434 p.
17. Denza E. 2016. *Diplomatic Law: Commentary on the Vienna Convention on Diplomatic Relations*. 4th ed. Oxford: Oxford University Press. 472 p.
18. Dixon M., McCorquodale R. 2003. Cases and materials on international law. 4th ed. Oxford: Oxford University Press. 628 p.
19. Frey L.S., Frey M.L. 1999. *The History of Diplomatic Immunity*. Columbus, Ohio: Ohio State University Press. 727 p.
20. Muhammad-Basheer A. Ismail. 2016. *Islamic Law and Transnational Diplomatic Law: A Quest for Complementarity in Divergent Legal Theories*. New York: Palgrave Macmillan. 297 p. DOI: <https://doi.org/10.1057/9781137558770>
21. *Satow's Diplomatic Practice*. 7th ed. Ed. by Sir I. Roberts. 2017. Oxford: Oxford University Press. 814 p.
6. Bogucharskii E.M. *Instituty sovremennoi diplomatii: kurs lektsii* [Institutions of Modern Diplomacy: A Course of Lectures]. Moscow: MGIMO-Universitet Publ. 2015. 477 p. (In Russ.)
7. Demin Yu. G. *Status diplomaticheskikh predstavitel'stv i ikh personala*. 2-e izd. [Status of Diplomatic Missions and their Staff. 2nd ed.] Moscow: Mezhdunarodnye otnosheniya Publ. 2010. 224 p. (In Russ.)
8. Denza E. *Diplomatic Law: Commentary on the Vienna Convention on Diplomatic Relations*. 4th ed. Oxford: Oxford University Press. 2016. 472 p.
9. Dixon M., McCorquodale R. *Cases and materials on international law*. 4th ed. Oxford: Oxford University Press. 2003. 628 p.
10. Frey L.S., Frey M.L. *The History of Diplomatic Immunity*. Columbus, Ohio: Ohio State University Press. 1999. 727 p.
11. Iskevich I. S., Podolskiy A.V. *Diplomaticheskoe i konsul'skoe pravo* [Diplomatic and Consular Law]. Tambov: Izd-vo FGBOU VPO "TGTU" Publ. 2014. 136 p. (In Russ.)
12. Levin D. B. *Diplomaticheskii immunitet* [Diplomatic Immunity]. Moscow; Leningrad: Izd-vo AN SSSR Publ. 1949. 415 p. (In Russ.)
13. Levin D.B. *O neprikosновенности diplomaticheskikh predstavitel'stv i ikh personala* [About Inviolability of Diplomatic Representations and their Personnel]. Moscow: Yuridicheskoe izd-vo Ministerstva Yustitsii SSSR Publ. 1946. 110 p. (In Russ.)
14. Muhammad-Basheer A. Ismail. *Islamic Law and Transnational Diplomatic Law: A Quest for Complementarity in Divergent Legal Theories*. New York: Palgrave Macmillan. 2016. 297 p. DOI: <https://doi.org/10.1057/9781137558770>
15. Nagieva A.A. *Diplomaticheskaya zashchita* [Diplomatic Protection]. Moscow: MGIMO –Universitet Publ. 2019. 272 p. (In Russ.)
16. Samoilenko V.V. *Diplomaticheskaya sluzhba* [Diplomatic Service]. Moscow: Norma Publ.; INFRA-M Publ. 2014. 336 p. (In Russ.)
17. Sanderovskii K.K. *Diplomaticheskoe pravo* [Diplomatic Law]. Kiev: Vysshaya shkola Publ. 1981. 240 p. (In Russ.)
18. Satow E. *A Guide To Diplomatic Practice* (Russ. ed.: Satow E. *Rukovodstvo po diplomaticheskoi praktike*. Moscow: Izd-vo Instituta mezhdunarodnykh otnoshenii Publ. 1961. 496 p.)
19. *Satow's Diplomatic Practice*. 7th ed. Ed. by Sir I. Roberts. Oxford: Oxford University Press. 2017. 814 p.
20. Vylegzhanin A.N., Kalamkaryan R.A. *Znachenie mezhdunarodnogo obychnaya v sovremennom mezhdunarodnom prave* [The Role of International Custom in the Contemporary International Law]. – *Moscow Journal of International Law*. 2012. No. 2. P. 5–29. (In Russ.). DOI: <https://doi.org/10.24833/0869-0049-2012-2-5-29>
21. Zorin V.A. *Osnovy diplomaticheskoi sluzhby*. 2-e izd. [Fundamentals of the Diplomatic Service. 2nd ed.] Moscow: Mezhdunarodnye otnosheniya Publ. 1977. 367 p. (In Russ.)

References

1. Ahmad N. The Obligation of Diplomats to Respect the Laws and Regulations of the Hosting State: A Critical Overview of the International Practices. – *Laws*. 2020. Vol. 9. Issue 3. P. 1–14. DOI: <https://doi.org/10.3390/laws9030018>
2. Barker J.C. *The protection of diplomatic personnel*. London: Routledge. 2006. 2017 p. DOI: <https://doi.org/10.4324/9781315553825>
3. Behrens P. *Diplomatic Law in a New Millennium*. Oxford: Oxford University Press. 2017. 434 p.
4. Blishchenko I. P. *Diplomaticheskoe pravo* [Diplomatic Law]. Moscow: Vysshaya shkola Publ. 1990. 285 p. (In Russ.)
5. Bobylev G. V., Nagieva A. A. 2012. K teoreticheskomu obosnovaniyu diplomaticheskikh immunitetov i privilegii [Toward a Theoretical Justification of Diplomatic Immunities and Privileges]. – *Sootnoshenie norm mezhdunarodnogo prava i norm natsional'nogo zakonodatel'stva: aktual'nye problemy mezhdunarodnogo prava: mezhdunarodnyi sbornik nauchnykh trudov* [Interaction between International Law and Norms of National Legislation: Actual Problems of International Law: Interuniversity Collection of Scientific Papers]. Ekaterinburg: Izdatel'skii dom "Ural'skaya gosudarstvennaya yuridicheskaya aka-

Информация об авторе**Амина Алиевна Нагиева,**

кандидат юридических наук, доцент кафедры международного права, Московский государственный институт международных отношений (Университет) МИД России

119454, Российская Федерация, Москва, проспект Вернадского, д. 76

a.nagiyeva2017@mail.ru

ORCID:0000-0003-3815-3961

About the Author**Amina A. Nagieva,**

Cand. Sci. (Law), Associate Professor at the Department of International Law, Moscow State Institute of International Relations (University) MFA Russia

76, pr. Vernadskogo, Moscow, Russian Federation, 119454

a.nagiyeva2017@mail.ru

ORCID:0000-0003-3815-3961