

УДК 341.1/8

КОНСУЛЬСКИЕ ИММУНИТЕТЫ И ПРИВИЛЕГИИ В ДОГОВОРНОЙ ПРАКТИКЕ РОССИИ

Емельянов А. С., Сафронова Е. В.

*Юго-Западный государственный университет
Белгородский государственный национальный исследовательский университет*

Статья посвящена истории становления и развития института консульских иммунитетов и привилегий в договорной практике России. За годы существования институт консульских иммунитетов и привилегий претерпел ряд трансформаций: период двусторонней взаимообусловленности; период региональной кодификации; период универсальной систематизации; период универсальной и двусторонней дивергенции. В работе вскрываются закономерности генезиса института, анализируются современные тенденции его развития, прогнозируются перспективы дальнейшей эволюции. Исследование проведено на основе анализа универсальных, региональных и двусторонних соглашений, участником которых является Россия. Авторы пришли к заключению, что за 300 лет институт консульских иммунитетов и привилегий претерпел ряд преобразований, его договорное закрепление базировалось на международных обычаях, сформировавшихся в практике межгосударственных отношений. В настоящее время, несмотря на международную унификацию консульских иммунитетов и привилегий, на двустороннем уровне они отличаются немалым разнообразием. Общей тенденцией последних десятилетий выступает их сближение с дипломатическими

Ключевые слова: привилегии, иммунитеты, консульская служба, консульский договор, Венская конвенция о консульских сношениях 1963 г., консульское должностное лицо.

Возникновение консульской службы России относится к периоду правления императора Петра I. Этот процесс связан с распространением идей меркантилизма и активизацией внешней торговли Российской империи. В историографии доминирует точка зрения, что мысль о создании сети консульских учреждений Петру I подсказал русский посол шведского происхождения Иоганн Людвиг Люберас. В представленной императору записке дипломат рекомендовал командировать консулов, призванных управлять ходом внешней торговли России, в ряд европейских городов (Амстердам, Берлин, Бордо, Лондон, Венецию, Лиссабон, Любек, Кадикс, Копенгаген и др.) [12, с. 56-57].

Аккредитация первых российских консулов проходила в 1715-1723 гг. Российские консульские учреждения сразу приобрели статус государственных органов. Уже в первых аккредитационных документах российские власти требовали наделения консулов привилегированным статусом. Так, в 1723 г. император Петр I в обращении к испанскому королю Филиппу V просил предоставить российским консулам таких привилегий, какие «других коронованных глав иностранные таковогожъ характера консулы употребляют» [11, с. 89].

Уже в период зарождения консульских отношений они стали строиться на принципе взаимности. Так, в мае 1724 года Франция потребовала предоставления своему консулу особых преимуществ, которые ранее ему не предоставлялись (в частности: освобождение от российской юрисдикции, налоговые привилегии и др.). В императорском указе от 23 декабря 1724 г. говорилось, «что французскому консулу приви-

легии согласно предъявленным от него пунктам даны будут, если взаимно такие же привилегии будут даны нашему консулу во Франции» [13, с. 90-92]. Принцип взаимности не распространялся лишь на восточные страны, где консулы пользовались правом веземельности и наделялись функцией консульской юрисдикции. Одним из первых соглашений, где был закреплен особый статус консула в восточных странах, стал трактат о торговле с Турцией 1783 г., согласно которому российским подданным предоставлялся капитуляционный режим. В соответствии с ним на консулов не распространялась юрисдикция государства пребывания, кроме того, они получили право неприкосновенности, налоговый иммунитет, судебную юрисдикцию в отношении российских подданных; помещение консульства и жилище консула могло стать убежищем. Позднее аналогичный объем иммунитетов и привилегий был закреплен в соглашении с Ираном 1828 г., с Японией и Китаем в 1858 г [11, с. 91].

Консульские отношения России и европейских стран долгое время регулировались международными обычаями и базировались на принципе взаимности. Первые специальные двусторонние консульские договоры появляются лишь во второй половине XIX в. (с Францией в 1874 г.; с Германией в 1874 г.; с Италией в 1875 г.; с Испанией в 1876 г.). Именно в них консульские иммунитеты и привилегии получают договорное закрепление. Согласно нормам консульской конвенции России с Францией 1874 г., по образцу которой заключались последующие договоры, консулы, находящиеся в российском подданстве, не могли быть «подвергаемы ни аресту, ни тюремному заключению, кроме как за такие дела и действия, которые по законам того и другого государства подлежат ведению суда с присяжными заседателями»; они освобождались «от военного постоя и воинских повинностей, от налогов, прямых и личных» и др. [8]. При этом освобождение от юрисдикции государства пребывания базировалось на функциональном принципе, предполагавшем освобождение консулов от административной и уголовной юрисдикции только в отношении действий, совершаемых при исполнении служебных обязанностей.

С середины XIX в. начинается доктринальное осмысление института специальной защиты международных агентов. В международной практике привилегированное положение консулов и дипломатов обозначалось различными терминами, в частности: «льготы», «привилегии», «преимущества», «изъятия», «освобождения», «прерогативы», «иммунитеты». В работах Д.А. Наумова [10], А.П. Вейнера [1], С.М. Горяинова [4], О.О. Эйхельмана [14], П.Е. Казанского [6] предлагались различные подходы к классификации консульских иммунитетов и привилегий. Особое значение имел подход О.О. Эйхельмана, который впервые в науке международного права предложил классифицировать их на личные иммунитеты и привилегии и консульского учреждения в целом. Позднее эта идея была реализована в процессе международной кодификации консульского права.

В конце XIX в. вопрос консульских иммунитетов и привилегий стал предметом многостороннего международного согласования, в котором Российская империя также принимала участие. В 1873 г. с целью организации совместной научно-исследовательской деятельности по предложению бельгийского юриста Густава Ролена-Жакмэна с участием России была создана международная неправительственная организация – Институт международного права. Сессии Института, на которых обсуждались важнейшие вопросы права и международных отношений, проходили ежегодно. В 1888 г. (Лозанна), в 1891 г. (Гамбург), в 1892 (Женева) и в 1896 г. (Ве-

неция) обсуждалась проблема кодификации консульских иммунитетов и привилегий. В 1896 г. на сессии в Венеции был принят проект Регламента о консульских привилегиях. Документ состоял из 21 статьи и унифицировал сложившуюся международную практику [7]. Регламент закрепил концепцию функционального характера консульских иммунитетов.

Однако несмотря на продуманность и научную согласованность документа, он так и остался проектом. Вопрос международной кодификации консульского права был решен только в 1963 г., в связи с принятием Венской конвенции о консульских сношениях, вступившей в силу 19 марта 1967 г.

СССР ратифицировал конвенцию только в 1989 г. До принятия конвенции консульские отношения строились преимущественно на двусторонних договоренностях. Так, еще до Второй мировой войны СССР заключил ряд двусторонних консульских договоров с Польшей (1924 г.), Германией (1925 г.), Швецией (1927 г.), Чехословакией (1935 г.), а также ряд договоров общего характера, затрагивавших консульские вопросы.

После войны заключение двусторонних консульских конвенций продолжилось. После распада СССР Россия стала правопреемницей около 70 консульских договоров. Самостоятельно Российская Федерация за 30 лет заключила еще более 20 консульских соглашений, преимущественно с бывшими республиками СССР.

Необходимо отметить, что объем консульских иммунитетов и привилегий в них далеко не тождественен и отличался от стандартов, установленных на универсальном уровне. Однако дивергенция Венского стандарта и двусторонних договоренностей ему не противоречит. Согласно п. 2 статьи 73 Венской конвенции о консульских сношениях 1963 г., ратифицированной 182 странами (по состоянию на ноябрь 2021 г.), допускается «государствам заключать международные соглашения, подтверждающие, дополняющие, распространяющие или расширяющие ее положения» [2]. Поэтому перечень иммунитетов и привилегий в двухсторонних конвенциях может быть более широким, но сокращение объема не допускается.

Генезис консульских отношений РФ, показал, что только два действующих сегодня договора были заключены до принятия Венской конвенции 1963 г. (с ФРГ в 1958 г. и Австрией в 1959 г.). Ряд соглашений появились до вступления Венской конвенции в силу (с США в 1964 г., с Францией, Финляндией и Японией в 1966 г.).

Развитию консульских отношений способствовал процесс деколонизации. В 70-е гг. был заключен ряд конвенций со странами, получившими независимость (с Сомали в 1971 г., Анголой в 1976 г., Гвинеей в 1976 г., Сирией в 1976 г., Мозамбиком в 1977 г. и др.). В 80-е гг. география российских консульских отношений активно расширялась. В 1980 г. было заключено соглашение с Мали, в 1981 г. с Кампучией, в 1982 г. с Лаосом и Эквадором, в 1984 г. с Маврикия, в 1985 г. с Ливией, в 1986 г. с Сейшельскими островами, в 1988 г. с Турцией и др. В 90-е перечень консульских учреждений расширился в основном за счет республик бывшего СССР.

Анализ двусторонних консульских конвенций с участием России показал, что объем, содержащихся в них консульских иммунитетов и привилегий шире того, что содержится в Венской конвенции 1963 г.

Ряд соглашений в отношении юрисдикции, базируется на идее «функционального иммунитета», однако немало конвенций, согласно которым консулам предоставляется широкий «личный иммунитет», равный дипломатическому. При этом устано-

вить логику договорного процесса в этом отношении не представляется возможным. Так, в статье 15 консульской конвенции между СССР и Республикой Кипр, заключенной 8 февраля 1978 г. говорится: «Консульские должностные лица и члены их семей, проживающие вместе с ними, пользуются иммунитетом от юрисдикции государства пребывания, кроме гражданских исков» [9]. Аналогичная норма содержится в консульских конвенциях: между СССР и Великобританией (от 2 декабря 1965 г.); СССР и Анголой (от 26 мая 1976 г.); СССР и Мексикой (от 18 мая 1978 г.); между СССР и КНДР (от 17 апреля 1985 г.); РФ и Польшей (от 22 мая 1992 г.); РФ и Венгерской Республикой (от 12 января 2001 г.) и др.

Схожая ситуация наблюдается и при определении объема неприкосновенности помещений консульских учреждений. Унифицированной является лишь норма о неприкосновенности консульских архивов. Само помещение консульского учреждения в одних конвенциях защищается аналогично дипломатическому представительству (например, в конвенциях между СССР и США от 1 июня 1964 г., СССР и Швецией от 30 ноября 1967 г., СССР и Норвегией от 7 декабря 1971 г., СССР и Эквадором от 10 декабря 1982 г., СССР и Ливией от 14 октября 1985 г., РФ и Польшей от 22 мая 1992 г. и др.). В других такая защита не носит абсолютного характера (в частности, в конвенциях между СССР и Австралией от 5 февраля 1990 г., РФ и Эстонией от 2 декабря 1992 г., РФ и Пакистаном от 8 июля 1997 г., РФ и Сербией и Черногорией от 7 ноября 2005 г. и др.).

Можно констатировать, что комплекс консульских иммунитетов и привилегий в действующих конвенциях Российской Федерации, ближе к стандарту, установленному Венской конвенцией о дипломатических сношениях 1961 г., а не Венской конвенцией о консульских сношениях 1963 г. Так, в подавляющем числе консульских конвенций России закрепляется абсолютная неприкосновенность консульских учреждений; немалое количество соглашений устанавливают неприкосновенность консульских должностных лиц, а также освобождение от юрисдикции государства пребывания за исключением нескольких изъятий в отношении гражданских исков.

Тенденция сближения консульских и дипломатических иммунитетов и привилегий проявляется также в том, что многие страны не обмениваются самостоятельными консульскими учреждениями. Консульские функции выполняют специальные отделы при посольствах, сотрудники которых пользуются дипломатическими привилегиями и иммунитетами.

В последнее время в научной литературе [5, 12, 15] и политических заявлениях звучат призывы к реформированию института привилегий и иммунитетов, что связано фактами злоупотребления ими. Так, известный британский и австралийский ученый Джеффри Рональд Робинсон считает, «что дипломатическая неприкосновенность имела смысл во времена холодной войны, когда дипломаты действительно работали во враждебном окружении и могли попасть в какую-нибудь ловушку, однако сейчас она уже устарела» [5]. Очевидно, что данную точку зрения разделяют далеко не все исследователи. В частности, профессор Лондонского университета Саут Бэнк Крейг Баркер полагает, что институт иммунитетов и привилегий – «это необходимый инструмент. Он защищает дипломатов, работающих за границей» [5].

Полагаем, что в условиях обострения международной обстановки вообще и российско-американского дипломатического противостояния последних лет в частно-

сти, говорить о реформировании международного института привилегий и иммунитетов не приходится, тем более в сторону их уменьшения.

Таким образом, за 300 лет институт консульских иммунитетов и привилегий претерпел ряд преобразований. Его договорное закрепление базировалось на международных обычаях, сформировавшихся в практике межгосударственных отношений. В настоящее время, несмотря на международную унификацию консульских иммунитетов и привилегий, на двустороннем уровне они отличаются немалым разнообразием. Общей тенденцией последних десятилетий выступает их сближение с дипломатическими.

Список литературы:

1. Вейнер А.П. Консулы в христианских государствах Европы и Североамериканских Соединенных штатах. – СПб.: Тип. кн. В.П. Мещерского, 1894.- 251 с.
2. Венская конвенция о консульских сношениях от 24 апреля 1963 г. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.kdmid.ru/default.aspx> (дата обращения 03.01.2021).
3. Ганюшкин Б.В. Правовое положение консульств и их персонала // Московский журнал международного права. – 1999.- №3.- С. 166-175.
4. Горяинов С.М. Руководство для консулов. – СПб.: Типография И.Н. Скороходова, 1903. – XVI, 791 с.
5. Джон Келли Не пора ли упразднить дипломатический иммунитет? [Электронный ресурс]. URL: <https://tass.ru/info/11657461> (дата обращения 03.01.2021).
6. Казанский П. Введение в курс международного права. – Одесса: Экономическая типография и литография, 1901. – XII, 386 с.
7. Кононова Н.А. Регламент о консульских привилегиях как первая попытка кодификации консульского права // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики.-Тамбов: Грамота, 2011. № 8 (14): в 4-х ч. Ч. III. С. 104-107.
8. Консульская конвенция России с Францией от 20.03.1874 г. // Полное собрание законов Российской империи. – Собр.2. –Т.49. – СПб., 1876. – С. 216-220. – № 53865.
9. Консульская конвенция между Союзом Советских Социалистических Республики Республикой Кипр от 8 февраля 1978 года [Электронный ресурс]. URL: <https://www.kdmid.ru/default.aspx> (дата обращения 03.01.2021).
10. Наумов Д.А. Консульское право Европы и Америки. – М.: В тип. Степановой, 1856. –224 с.
11. Сафронова Е.В. Становление и развитие консульской службы Российской Империи в XVIII – начале XX в. – СПб.: Издательство «Юридический центр Пресс», 2002. – 275 с.
12. Свищев А. Актуальность существования дипломатического иммунитета вновь ставится под сомнение // Версия. 2017. № 25. - С. 11-15.
13. Уляницкий В.А. Русские консульства за границей в XVIII в. – Ч.1.- М.: Тип. Г. Лисснера и А. Гешеля, 1899.- 678 с.
14. Эйхельман О.О. Консульское право. – Житомир: Типография и литография наследников С.Бродовича, 1886.- 128 с.
15. Чистоходова И.А. Теоретические основы обоснования дипломатических привилегий и иммунитетов // Вестник РУДН, сер. Юридические науки, 2005.- № 1 (17).- С. 116-123.

Emelyanov A.S., Safronova E.V. Consular immunities and privileges in the contractual practice of Russia // Scientific notes of V. I. Vernadsky crimean federal university. Juridical science. – 2022. – Т. 8 (74). № 3. – P. 37-42.

The article is devoted to the history of the formation and development of the institute of consular immunities and privileges in the contractual practice of Russia. Over the years, the institution of consular immunities and privileges has undergone a change: a period of bilateral interdependence; a period of regional codification; a period of universal systematization. The paper reveals the patterns of the genesis of the institute, analyzes the current trends of its development, predicts the prospects for further evolution. The study is based on the analysis of universal, regional and bilateral agreements to which Russia is a party.

Keywords: privileges, immunities, consular service, consular contract, Vienna Convention on Consular Relations of 1963, consular officer.

Spisok literatury:

1. Vejner A.P. Konsuly v hristianskih gosudarstvah Evropy i Severoamerikanskih Soedinennyh shtatah. – Spb.: Tip. kn. V.P. Meshcherskogo, 1894.- 251 s.
2. Venskaya konvenciya o konsul'skih snosheniyah ot 24 aprelya 1963 g. [Elektronnyj resurs]. URL: <https://www.kdmid.ru/default.aspx> (data obrashcheniya 03.01.2021).
3. Ganyushkin B.V. Pravovoe polozhenie konsul'stv i ih personala // Moskovskij zhurnal mezhdunarodnogo prava. – 1999.- №3.- S. 166-175.
4. Goryainov S.M. Rukovodstvo dlya konsulov. – Spb.: Tipografiya I.N. Skorohodova, 1903. – XVI, 791 s.
5. Dzhon Kelli Ne pora li uprazdnit' diplomaticheskij immunitet? [Elektronnyj resurs]. URL: <https://tass.ru/info/11657461> (data obrashcheniya 03.01.2021).
6. Kazanskij P. Vvedenie v kurs mezhdunarodnogo prava. – Odessa: Ekonomicheskaya tipografiya i litografiya, 1901. – XII, 386 s.
7. Kononova N.A. Reglament o konsul'skih privilegijah kak pervaya popytka kodifikacii konsul'skogo prava // Istoricheskie, filosofskie, politicheskie i yuridicheskie nauki, kul'turologiya i iskusstvovedenie. Voprosy teorii i praktiki.-Tambov: Gramota, 2011. № 8 (14): v 4-h ch. CH. III. C. 104-107.
8. Konsul'skaya konvenciya Rossii s Franciej ot 20.03.1874 g. // Polnoe sobranie zakonov Rossijskoj imperii. – Sobr.2. –T.49. – Spb., 1876. – S. 216-220. – № 53865.
9. Konsul'skaya konvenciya mezhdu Soyuzom Sovetskikh Socialisticheskikh Respubliki Respublikoj Kipr ot 8 fevralya 1978 goda [Elektronnyj resurs]. URL: <https://www.kdmid.ru/default.aspx> (data obrashcheniya 03.01.2021).
10. Naumov D.A. Konsul'skoe pravo Evropy i Ameriki. – M.: V tip. Stepanovoj, 1856. –224 s.
11. Safronova E.V. Stanovlenie i razvitie konsul'skoj sluzhby Rossijskoj Imperii v XVIII – nachale XX v. – SPb.: Izdatel'stvo «YUridicheskij centr Press», 2002. – 275 s.
12. Svishchev A. Aktual'nost' sushchestvovaniya diplomaticheskogo immuniteta vnov' stavitsya pod somnenie // Versiya. 2017. № 25. S. 11-15.
13. Ulyanickij V.A. Russkie konsul'stva za granicej v XVIII v. – CH.1.- M.: Tip. G. Lissnera i A. Geshelya, 1899.- 678 s.
14. Ejhel'man O.O. Konsul'skoe pravo. – ZHitomir: Tipografiya i litografiya naslednikov S.Brodovicha, 1886.- 128 s.
15. CHistohodova I.A. Teoreticheskie osnovy obosnovaniya diplomaticheskikh privilegij i immunitetov // Vestnik RUDN, ser. YUridicheskie nauki, 2005.- № 1 (17).- S. 116-123.