

## Методические рекомендации

Настоящее издание может быть использовано при проведении семинарских занятий с учетом конкретных тематических планов по следующим проблемам:

1. Привилегии и иммунитеты дипломатического представительства.
2. Привилегии и иммунитеты дипломатического персонала дипломатических представительств.
3. Привилегии и иммунитеты административно-технического и обслуживающего персонала.

При проведении семинарских занятий студентам могут быть предложены для подготовки рефераты, например, на следующие темы:

- об абсолютной и относительной неприкосновенности помещений дипломатических представительств;
- ограничения личной неприкосновенности дипломатов;
- понятие служебного иммунитета.

Вопросы семинарских занятий носят комплексный характер и должны рассматриваться с привлечением преподавателей кафедр уголовного права и процесса. В качестве примера можно назвать: порядок осуществления юрисдикции государства пребывания при совершении преступления в здании (на участке) дипломатического представительства; основания и процессуальный порядок привлечения дипломатов к уголовной ответственности: а) по законам страны пребывания; б) по законам страны аккредитования.

На практических занятиях используются казусы, приводимые в учебном пособии, которые должны решаться на основе положений Венской конвенции о дипломатических сношениях 1961 года с учетом аргументов, изложенных в пособии.

Вне зависимости от методик проведения индивидуальных занятий внимание акцентируется на изучении основных положений Конвенции о дипломатических сношениях 1961 года, Конвенции о предотвращении и наказании преступлений против лиц, пользующихся международной защитой, в том числе дипломатических агентов, 1973 года, российского законодательства в сфере

дипломатических отношений на основе трактовки этих документов в учебном пособии.

Содержание учебного пособия создает достаточно полные возможности для подготовки курсовых и контрольных работ. Конкретная тематика этих работ разрабатывается соответствующими кафедрами юридических вузов.

Учебное пособие может быть использовано в ходе аспирантской подготовки по специальности 12.00.10 (международное право, европейское право). Представляется, что в целях развития и совершенствования юридического мышления аспирантов изучение соответствующих разделов программы кандидатского минимума может носить характер творческих дискуссий, семинаров по таким вопросам, как, например: «современные теории дипломатических привилегий и иммунитетов», «тенденции развития дипломатического убежища и укрытия», «дипломатическая почта и статус дипломатических курьеров» и др.

В ходе аспирантской подготовки, используя материал учебного пособия, возможно проведение «круглых столов» с привлечением сотрудников МИД России, представителей иностранных дипломатических представительств для обсуждения тенденций развития дипломатического права в целом, ограничения привилегий и иммунитетов сотрудников дипломатических представительств и др.

Изложенные в пособии современные тенденции правового регулирования статуса дипломатических представительств и их персонала могут быть полезны в практической деятельности сотрудников органов внешних сношений, правоохранительных органов, спецслужб.

## Современные тенденции правового регулирования статуса дипломатических представительств и их персонала

---

---

### 1. Международно-правовое регулирование статуса дипломатических представительств и их персонала

Международно-правовой статус дипломатических представительств и их персонала регулируется нормами международного права, объединенными под названием «дипломатическое право».

Хотя дипломатическое право является одной из традиционных отраслей международного права, в его доктрине до сих пор не выработано единообразия в понимании системы и объема норм этой отрасли. В юридической науке есть два подхода к определению понятия «дипломатическое право»: в широком и узком смыслах. Под дипломатическим правом в широком смысле обычно понимается система международно-правовых норм, относящихся к статусу и функциям органов внешних сношений государств, и в частности нормы о дипломатических представительствах и консульских учреждениях, специальных миссиях, представительствах государств при международных организациях, иммунитетах и привилегиях международных организаций и их сотрудников<sup>1</sup>. Такая система включает в себя нормы как дипломатического, так и консульского права<sup>2</sup>, а иногда и нормы права внешних сношений<sup>3</sup>. В узком смысле дипломатическое право представляет собой совокупность международно-правовых норм, регулирующих статус и функции только дипломатических представительств. В прошлом (а некоторые авторы и в настоящем) эту систему норм относили к посольскому праву<sup>4</sup>. Некоторые юристы объединяют под

---

<sup>1</sup> **Словарь международного права.** – М., 1982. – С. 41.

<sup>2</sup> **Международное право** / Под ред. Н.Т. Блатовой. – М., 1987. – С. 215–253; **Международное право** / Под ред. Ф.И. Кожевникова. – М., 1987. – С. 323.

<sup>3</sup> **Сандровский К.К.** Дипломатическое право. – Киев, 1981. – С. 29.

<sup>4</sup> См., в частности: **Левин Д.Б.** Международное право, внешняя политика и дипломатия. – М., 1981. – С. 123; **Посольское и консульское право в избранных документах.** – М., 1972.

названием «дипломатическое и консульское право» нормы дипломатического права в узком смысле и нормы консульского права<sup>1</sup>.

Следует отметить, что употребление понятия «дипломатическое право» в широком понимании приводит к терминологическому совпадению с обобщенной системой норм, относящихся ко всем органам внешних сношений, что представляется неоправданным. Можно согласиться с К.К. Сандровским, предлагающим использовать в качестве общего понятия «право внешних сношений». В этом случае имеется в виду система норм (отрасль международного права), регулирующих статус и функции всех органов внешних сношений.

Право внешних сношений делится на подсистемы (подотрасли права): дипломатическое, консульское, право специальных миссий, международных организаций (в части, связанной с представительствами государств при международных организациях). Оправданность такого деления на подсистемы, для каждой из которых характерна своя специфика, подтверждается тем, что нормы этих подсистем устанавливаются самостоятельными многосторонними соглашениями: Венской конвенцией о дипломатических сношениях 1961 года, Венской конвенцией о консульских сношениях 1963 года, Конвенцией о специальных миссиях 1969 года, Венской конвенцией о представительстве государств в их отношениях с международными организациями универсального характера 1975 года.

Таким образом, термин «дипломатическое право» представляется целесообразным употреблять лишь в узком смысле, то есть применительно только к дипломатическим представительствам, и именно в этой трактовке он будет использоваться в настоящей работе.

Общепризнанно, что основными источниками современного дипломатического права являются международный договор и международный обычай. Первым многосторонним договором дипломатического права, в котором участвовало восемь европейских государств, является Венский протокол от 7 марта 1815 г. (Венский регламент) о классах дипломатических представителей, дополненный Аахенским протоколом 1818 года.

Большую роль в развитии дипломатического права сыграла Гаванская конвенция о дипломатических чиновниках 1928 года<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> **Международное право** / Под ред. Л.А. Моджорян и Н.Т. Блатовой. – М., 1979. – С. 379.

<sup>2</sup> **Международное право в избранных документах**. – Т. II. – М., 1957. – С. 45.

(подписана 20 латиноамериканскими странами и США, ратифицирована 14 государствами, США не ратифицировали). В ней кодифицирован, хотя и на региональном уровне, ряд вопросов дипломатического права. Гаванская конвенция действует в отношениях латиноамериканских стран и в настоящее время.

Важнейшим многосторонним соглашением по дипломатическому праву является Венская конвенция о дипломатических сношениях 1961 года<sup>1</sup>, в которой по состоянию на 2008 год участвует 185 государств. Конвенция закрепила основные обычные нормы дипломатического права, а также ввела нормы с учетом сложившейся дипломатической практики.

В этом отношении необходимо подчеркнуть и значение Конвенции о предотвращении и наказании преступлений против лиц, пользующихся международной защитой, в том числе дипломатических агентов, 1973 года<sup>2</sup>. Принятие этой Конвенции было обусловлено разгулом терроризма во всем мире, в результате которого резко увеличилось количество покушений на иностранных дипломатов, их похищений, а также нападений на иностранные дипломатические представительства.

Отдельные аспекты правового положения дипломатических представительств и их персонала регулируются, наряду с многосторонними соглашениями, двусторонними договорами, возможность заключения которых предусматривается Конвенцией (п. «в» ст. 47).

В качестве источников дипломатического права общепризнанными являются и международные обычаи. До принятия указанных многосторонних договоров дипломатическое право состояло почти исключительно из обычных норм. В преамбуле Конвенции подтверждается, что «нормы международного обычного права будут продолжать регулировать вопросы, прямо не предусмотренные положениями настоящей Конвенции».

Неверным было бы утверждение, что наличие развитой договорной основы статуса дипломатических представительств и их персонала полностью обеспечивает потребности дипломатической практики. Прежде всего нужно отметить, что происходящие в мире усиление взаимозависимости государств, расширение контактов между ними влияют на эволюцию института дипломатических представительств. За прошедшие с момента заключения

---

<sup>1</sup> Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных СССР с иностранными государствами (далее: Сборник действующих договоров...). – Вып. XXIII. – № 1138. – М., 1970.

<sup>2</sup> Там же. – Вып. XXXIII. – № 2480. – М., 1979.

Конвенции полвека в дипломатической практике появилось много изменений, связанных с формированием, деятельностью и статусом дипломатических представительств. Например, во всем мире значительно увеличилось количество дипломатических представительств, их персонала и получила распространение система квот. В составе персонала появились специалисты, не являющиеся профессиональными дипломатами. При дипломатических представительствах создаются различные вспомогательные органы, не имеющие прямого отношения к дипломатической деятельности, в частности служба внутренней охраны. Усложнились методы деятельности и более разнообразными стали функции дипломатических представительств, получил распространение уведомительный порядок передвижения дипломатов, появились не предусмотренные Конвенцией способы пересылки дипломатической почты и т.д. Все эти изменения существенным образом отразились на статусе дипломатических представительств и их персонала.

Есть вопросы, относящиеся к статусу дипломатических представительств и их персонала, которые в Конвенции либо не получили надлежащего разрешения (например, статус дипломатических курьеров), либо не затрагиваются вообще (например, иммунитет временной резиденции дипломата, статус внутренней охраны, дипломатическое убежище). Пробел в правовом регулировании – потенциальный источник конфликтных ситуаций в отношениях между государствами.

И все же следует отметить важную стабилизирующую роль Конвенции за последние 50 лет. Английский юрист А. Денза в 2008 году отмечала, что «во многих случаях Конвенция стала законом. Есть много прецедентов, когда национальные суды основывали свои решения почти целиком на положениях Конвенции, даже если то или иное государство, вовлеченное в спор, не являлось участником Конвенции; таким же образом использовалась Конвенция и в межправительственных спорах»<sup>1</sup>.

В дипломатической практике государств, в трактовке правовых норм, регулирующих статус дипломатических представительств и их персонала, происходят изменения, которые в перспективе, возможно, вызовут необходимость дальнейшей кодификации норм дипломатического права, пересмотра Конвенции.

В этом отношении представляет интерес, в частности, работа, проделанная Комиссией международного права ООН по подго-

---

<sup>1</sup> **Denza E. Diplomatic Law.** Commentary on the Vienna Convention on Diplomatic Relations. N.Y. Oxford University Press Inc. 3 ed. – 2008. – P. 7.

товке проекта статей о статусе дипломатического курьера и дипломатической почты, не сопровождаемой дипломатическим курьером. Но есть другой взгляд на процесс пересмотра Конвенции, связанный с опасностью ослабления эффективности действующих норм дипломатического права, который лежит в основе позиции правительств таких, например, стран, как США и Великобритания, официально выступающих против ревизии Конвенции<sup>1</sup>.

Таким образом, представляется актуальным анализ существующих тенденций в международно-правовом регулировании статуса дипломатических представительств и их персонала.

История становления и развития дипломатического права свидетельствует о том, что для международно-правового регулирования статуса дипломатических представительств всегда было характерно наличие двух противоборствующих тенденций: одной, направленной на ограничение иммунитетов и привилегий, и другой, направленной на их расширение<sup>2</sup>. Они обусловлены объективными противоречиями между интересами государства пребывания и интересами направляющего государства, и именно на основе их сбалансирования формируется статус дипломатических представительств. Государство пребывания, руководствуясь финансовыми интересами, интересами обеспечения государственной безопасности, обычно стремится к сокращению на своей территории числа привилегированных иностранцев, к правовым гарантиям, направленным против разного рода злоупотреблений со стороны иностранных дипломатических представительств. Аккредитующее государство заинтересовано в обеспечении максимальной безопасности для своих граждан и представительств за рубежом, в создании благоприятных условий для их работы. На первый взгляд такого противоречия не должно быть, так как каждое государство в принципе является и государством пребывания, и направляющим государством. Однако между государствами неизбежны различия в политической системе, численности населения, географическом положении, характере финансовых и иных возможностей, реальном влиянии данного государства на международной арене и др. Эти факторы приводят к тому, что на том или ином этапе у каждого государства преобладают интересы либо направляющего, либо государства пребывания.

Противоборство указанных тенденций есть и в настоящее время.

---

<sup>1</sup> **McClanahan G.V.** Diplomatic Immunity. Principles, Practices, Problems. – N.Y., 1989. – P. 173–174.

<sup>2</sup> **Левин Д.Б.** Дипломатический иммунитет. – М.–Л., 1949. – С. 7–130.

Советский Союз до последних лет своего существования выступал за увеличение или, по крайней мере, за сохранение принятого в то время объема дипломатических иммунитетов и привилегий.

Позиция, направленная на расширение объема иммунитетов и привилегий, доктринально обеспечивалась в работах советских юристов<sup>1</sup>.

Происходящие в России перемены, тенденции к более полной интеграции с мировым сообществом неизбежно повлекут за собой изменения и в наших подходах к проблеме объема дипломатических иммунитетов и привилегий.

В связи с этим особый интерес представляет позиция ведущих западных государств. С одной стороны, эти государства, обладая развитой сетью дипломатических представительств за рубежом, заинтересованы в строгом соблюдении дипломатических иммунитетов и привилегий, в расширении их объема. В конце 50-х годов, например, эта заинтересованность нашла свое отражение при подготовке проекта Конвенции, когда большинство западных стран выступали за расширение круга дипломатических иммунитетов и привилегий.

Стремление к стабильному и надежному обеспечению нормального функционирования дипломатических представительств проявляется и в современной дипломатической практике ведущих западных государств, для которой не характерно открытое и грубое нарушение иммунитетов и привилегий иностранных дипломатических представительств.

С другой стороны, в ведущих западных государствах, особенно в Великобритании, США, Канаде, Франции, нередко проводится политика, направленная на ограничение дипломатических иммунитетов и привилегий путем применения норм административного права. Как показывает анализ материалов слушаний в парламентах этих стран, выступлений политических деятелей, современной западной доктрины международного права, этот подход обусловлен комплексом причин.

Одной из важных причин ограничительного подхода к дипломатическим иммунитетам и привилегиям являются внутриаполитические соображения, стремление правительств государств пребы-

---

<sup>1</sup> См., например: **Сандровский К.К.** Дипломатическое право. – С. 149–215; **Блищенко И.П., Жданов Н.В.** Принцип неприкосновенности дипломатического агента // Советский ежегодник международного права. 1973. – М., 1975. – С. 190–201; **Бляблин В.Г.** Некоторые вопросы толкования современной международно-правовой доктриной норм международного права, регулирующих дипломатические привилегии и иммунитеты // Советский ежегодник международного права. 1985. – М., 1986. – С. 213–220.

вания отреагировать на недовольство общественности западных стран многочисленными случаями злоупотреблений иммунитетами и привилегиями со стороны иностранных дипломатических представительств. Именно этим руководствовались правительства США, Великобритании, Канады<sup>1</sup>, которые в ответ на постоянные и безнаказанные нарушения правил дорожного движения иностранными дипломатами ввели идущие вразрез с Конвенцией правила, допускающие административную ответственность дипломатов. Характерные для персонала дипломатических представительств ряда стран злоупотребления дипломатическими иммунитетами в целях личной наживы явились одной из причин закрепления в Законе США о дипломатических сношениях 1978 года противоречащего Конвенции положения об обязанности сотрудников иностранных дипломатических представительств доказывать в американском суде наличие у них иммунитета<sup>2</sup>.

Тенденция, направленная на сокращение объема иммунитетов дипломатических представительств, нередко мотивируется необходимостью борьбы с растущим количеством террористических актов, к которым иногда имеют отношение и дипломатические представительства. В этой связи интерес представляет редакционная статья английского журнала «Экономист», в которой, в частности, говорится: «Лица, вализы и здания должны иметь дипломатический статус только в том случае, если нет подозрений об их вовлечении в планируемое или совершенное насилие на британской территории; и этот статус должен отменяться, если позднее появились подозрения. Если в некоторых случаях это сделает поддержание дипломатических отношений невозможным, так тому и быть. Государства могут обойтись и без них»<sup>3</sup>. В результате инцидента в Лондоне 17 апреля 1984 года, когда выстрелами из окна Ливийского народного бюро была убита женщина-констебль, правительство Великобритании подготовило «Белую книгу», содержащую десятки рекомендаций, направленных на сужение объема иммунитетов и привилегий иностранных дипломатических представительств, на ужесточение политики, проводимой по отношению к ним местными властями<sup>4</sup>, а премьер-министр Великобритании М. Тэтчер обратилась к правительствам западно-

<sup>1</sup> *American Journal of International Law*. – 1983. – V. 79. – No 4. – P. 1048–1050.

<sup>2</sup> Текст закона см.: 92 Stat 808 и 22 U.S.C. 254a–254e; 28 U.S.C. 1364.

<sup>3</sup> *The Economist* – 1984. – 15 May. – P. 10.

<sup>4</sup> *Higgins R.* – U.K. Foreign Affairs Committee Report on the Abuse of Diplomatic Immunities and Privileges: Government Response and Report // *American journal of International Law*. – V. 80. – No 1. – P. 135–139.

европейских стран с предложением поддержать шаги, направленные на ограничение дипломатических иммунитетов и привилегий<sup>1</sup>.

Определенную роль в политике, направленной на ограничение дипломатических иммунитетов и привилегий, играет стремление правительств ведущих западных государств обеспечить экономические интересы своих стран. Руководствуясь ими, США в 1985 году ввели под угрозой лишения права использовать автомашины обязательное страхование дипломатических средств передвижения<sup>2</sup>. Великобритания приняла в 1987 году закон, предоставляющий британскому МИД право ограничивать число используемых иностранными дипломатическими представительствами зданий, на которые распространяются иммунитеты и привилегии, что влечет за собой значительное увеличение платы за предоставляемые лондонским муниципалитетом услуги, а также налогов. Объективно на подрыв иммунитетов и привилегий дипломатических представительств и их персонала направлена возникшая главным образом в западных государствах (Австрия, Аргентина, Бельгия, Великобритания, Египет, Италия, Нидерланды, Пакистан, США, Франция, ФРГ)<sup>3</sup> и имеющая тенденцию ко все более широкому распространению доктрина ограниченного иммунитета государств<sup>4</sup>. Осуществляемая на основе этой доктрины с середины 70-х годов судебная практика породила такие прецеденты, как рассмотрение судами исков частных фирм к дипломатическим представительствам (например, рассмотрение датским судом иска к посольству Чехословакии, возбужденного строительной фирмой в октябре 1982 года)<sup>5</sup>, наложение судами ареста на банковские счета посольств (например, арест на основании решения суда округа Колумбия в 1980 году банковского счета посольства Танзании в США по иску пароходной компании)<sup>6</sup>.

---

<sup>1</sup> **The Economist** – 1984. – 28 April. – P. 14.

<sup>2</sup> **American journal of International Law**. – 1983. – V. 79. – No 4. – P. 1047–1048.

<sup>3</sup> **Harris D.J.** Cases and materials in international Law. – 3 ed. – L., 1983. – P. 241.

<sup>4</sup> Подробнее о доктрине ограниченного иммунитета государств см.: **Иванов С.И.** Современные тенденции в законодательстве некоторых буржуазных государств по вопросу об иммунитете государства и его собственности (на примере США и Англии) // Советский ежегодник международного права. 1981. – М., 1982. – С. 235–245.

<sup>5</sup> См.: **Journal de droit international** – P., 1984. – № 3. – P. 640).

<sup>6</sup> **Hans van Houtte.** Towards an attachment of Embassy Bank accounts // *Revue beige de droit international*. – V. XIX. – Bruxelles, 1986. – P. 74.

Ряд ограничений в отношении дипломатических представительств и их персонала, введенных в США, – результат небезуспешного стремления американской администрации получить дополнительные преимущества путем скрупулезного применения принципа взаимности<sup>1</sup>.

Можно предположить, что ограничение дипломатических иммунитетов и привилегий отвечает в настоящее время интересам ведущих западных государств, так как обеспечивает им большую свободу в случаях, когда они выступают в роли государств пребывания; в качестве же аккредитуемых государств они могут рассчитывать на защиту своих интересов за рубежом путем использования своего авторитета и влияния на международной арене.

Ограничение дипломатических иммунитетов и привилегий, обычно предпринимаемое ведущими государствами, нередко поддерживается другими западными странами. Обладая более скромными возможностями для развертывания сети дипломатических представительств, эти страны, очевидно, руководствуются главным образом экономическими интересами, стремлением обеспечить более широкие возможности для своих правоохранительных органов.

Тенденция к ограничению дипломатических иммунитетов и привилегий поддерживается в основном освободившимися государствами. Это можно объяснить главным образом тем, что последние вынуждены участвовать в дипломатических сношениях чаще всего в роли государств пребывания, а не аккредитуемых, поскольку финансовые и кадровые проблемы, стоящие перед ними, не позволяют им содержать за границей адекватное по сравнению с развитыми государствами количество дипломатических представительств.

Такая позиция ряда освободившихся стран отчетливо выявилась еще в ходе подготовки Конвенции, в которую под их влиянием было введено положение, позволяющее государству пребывания ограничивать численность персонала иностранных дипломатических представительств, ограничены иммунитеты отдельных категорий персонала и т. д.

Много примеров ограничительного подхода освободившихся стран к вопросам статуса дипломатических представительств дает современная дипломатическая практика. В ряде освободившихся стран в одностороннем порядке установлены квотные ограничения

---

<sup>1</sup> Подробнее см.: **McClanahan G.V.** Op. cit. – P. 94–108.

на численность персонала иностранных дипломатических представительств (Боливия, Ливия, Сингапур и др.), введены ограничения на контакты дипломатов с местными должностными лицами (Бангладеш, Бенин, Индонезия, Мавритания, Танзания), предусмотрен разрешительный или уведомительный порядок передвижения иностранных дипломатов (Бирма, Джибути, Зимбабве, Индонезия, Камерун, Кения, Нигерия, Сьерра-Леоне, Судан, Танзания и др.), приняты правила, предусматривающие возможность досмотра иностранной дипломатической почты (Непал). Крайним проявлением подобного подхода явились случаи прямого нарушения неприкосновенности помещений иностранных дипломатических представительств (обыск посольства Ирака в Пакистане в 1973 г., захват посольства Болгарии в Египте в 1978 г., посольства США в Иране в 1979 г., посольства Испании в Гватемале в 1980 г.).

Естественно, возникает вопрос, насколько устойчива эта тенденция.

Изложенная выше позиция ведущих государств, в значительной степени влияющая на позицию всех остальных стран, обусловлена комплексом причин, как представляется, не проистекающих из каких-либо основополагающих, коренных интересов, а имеющих скорее конъюнктурное, преходящее значение. Действительно, одной из причин, на которую ссылаются западные политики и юристы, является потребность в предупреждении и пресечении различных злоупотреблений дипломатическими иммунитетами и привилегиями. Очевидно, однако, что даже если пойти по пути ограничения иммунитетов и привилегий, то это не приведет к ликвидации злоупотреблений ими, подобно тому, как невозможно одними карательными мерами ликвидировать преступность. Кроме того, подобные злоупотребления были на протяжении всей истории дипломатических отношений, и если в прошлом они иногда усиливали тенденцию, направленную на сокращение объема дипломатических иммунитетов и привилегий, то каждый раз через какое-то время эта тенденция неизбежно шла на спад. Ограничение иммунитетов объясняют резким усилением в последние двадцать лет международного терроризма. Действительно, это – новое явление, с которым столкнулись государства, однако в целом участие дипломатических представительств в террористической деятельности для дипломатической практики нехарактерно. Вряд ли можно ожидать, что ограничением дипломатических иммунитетов и привилегий можно добиться сколько-нибудь существенных успехов в борьбе с международным терроризмом.

Стремление западных государств извлечь экономическую выгоду путем различных ограничений в отношении иностранных дипломатических представительств лимитируется принципом взаимности и в силу этого вряд ли может рассматриваться в качестве долговременного и эффективного фактора, определяющего политику, направленную на ограничение дипломатических иммунитетов и привилегий.

Ограничены и конечны возможности извлечения дивидендов и путем строгого учета принципа взаимности в двусторонних отношениях. На преходящий характер рассматриваемой тенденции указывает тот факт, что западная доктрина международного права в целом не поддерживает ограничение иммунитетов. За ограничение тех или иных дипломатических иммунитетов выступают лишь отдельные западные юристы<sup>1</sup>; его сторонники встречаются в основном среди политических деятелей.

Можно предположить, что возможности ведущих западных государств в использовании не правовых средств воздействия, а своего влияния будут сокращаться по мере укрепления международного правопорядка и изменения расстановки сил на международной арене, что в перспективе обусловит усиление заинтересованности этих государств в правовой защите интересов за рубежом. А. Денза в 2008 году отмечала, что злоупотребления со стороны дипломатов действительно вызвали «крики о пересмотре Конвенции... однако западные правительства слишком хорошо осознали рабочую потребность в защите своих дипломатов и представительств за рубежом от терроризма, насилия толпы и назойливых, беспокоящих действий со стороны недружественных государств, чтобы расстаться с основной броней, предусмотренной Венской конвенцией»<sup>2</sup>.

В исторической перспективе можно ожидать изменения позиции и освободившихся стран, которые по мере укрепления своей независимости, расширения материальных и иных возможностей, а следовательно, и увеличения числа дипломатических представительств за рубежом все в большей степени будут выступать на международной арене не только в качестве государств пребывания, но и в качестве аккредитуемых государств.

---

<sup>1</sup> См., например: **Do Nascimento e Silva G.E.** Privileges and immunities of permanent Missions to International Organisation // German Yearbook of International Law. – Berlin, 1978. – No 21. – P. 13; **Hans van Houtte.** Op. cit – P. 79.

<sup>2</sup> **Denza E.** Op. cit. 3 ed. – 2008. – P. 7.

Проведенный анализ позиции сторонников ограничения дипломатических иммунитетов и привилегий дает основание сделать вывод, что противоборство двух тенденций в области иммунитетов и привилегий будет продолжаться. В исторической перспективе объективная заинтересованность всех государств в укреплении международного правопорядка, возрастании роли международного права в международных отношениях, вероятно, приведет к усилению тенденции, направленной на сохранение и, может быть, увеличение объема дипломатических иммунитетов и привилегий.

## **2. Государственно-правовое регулирование статуса дипломатических представительств и их персонала**

Статус дипломатических представительств и их персонала регламентируется нормами международного права. Но на практике возникает необходимость разрешения многочисленных проблем, связанных со спецификой традиций каждого государства пребывания и находящихся вне международно-правового регулирования.

Восполнение этих пробелов осуществляется государственно-правовым регулированием статуса дипломатических представительств и их персонала. И хотя в установлении этого статуса главенствующая роль принадлежит нормам международного права, однако и международно-правовое, и государственно-правовое регулирование существуют в неразрывном единстве, взаимно дополняя друг друга.

Важную роль в государственно-правовом регулировании играет национальное законодательство государства пребывания, которое не только воспроизводит основные нормы дипломатического права, но по ряду вопросов устанавливает их более детальную регламентацию.

**Нормами национального законодательства регламентируются также те вопросы, которые вообще не получили разрешения в международном праве.** Конвенцией предусматривается разрешение отдельных вопросов законодательством государства пребывания. Например, в п. 1 ст. 36 Конвенции предусматривается освобождение от таможенных пошлин предметов, предназначенных для официального пользования представительства, в соответствии с принятыми государством пребывания законами и правилами. Следует учитывать, что при этом законы и правила государства пребывания не должны противоречить его договор-

ным обязательствам. В случае коллизии законодательной нормы и нормы договора, в котором участвует данное государство, применяется норма договора.

В СССР основным законодательным актом в рассматриваемой области являлось Положение о дипломатических и консульских представительствах иностранных государств на территории СССР, утвержденное Указом Президиума Верховного Совета СССР от 23 мая 1966 года (далее – Положение 1966 г.).

В России в настоящее время подобного акта, воспроизводящего основные положения Конвенции, не существует. И это серьезный пробел. Отдельные вопросы, связанные со статусом дипломатических представительств, продолжают в определенной степени регулироваться Положением 1966 г., а также целым рядом ведомственных актов Министерства иностранных дел Российской Федерации, других министерств и ведомств.

Принят ряд актов о российских органах за рубежом. Это Положение о Чрезвычайном и Полномочном После Российской Федерации в иностранном государстве, утвержденное Указом Президента Российской Федерации от 7 сентября 1999 года, Положение о Посольстве Российской Федерации, утвержденное Указом Президента Российской Федерации от 28 октября 1996 года, Положение о постоянном представительстве Российской Федерации при международной организации, утвержденное Указом Президента Российской Федерации от 9 сентября 1999 года, Положение о консульском учреждении Российской Федерации, утвержденное Указом Президента Российской Федерации от 3 ноября 1998 года, Положение о почетном консуле Российской Федерации, утвержденное Приказом МИД России от 13 октября 1998 года. Указанные документы в рассматриваемом контексте не имеют достаточной информации.

В государственно-правовом регулировании статуса иностранных дипломатических представительств и их персонала определенную роль могут играть судебные прецеденты. Речь идет о тех странах (США, Великобритании и др.), которые признают доктрину судебного прецедента, то есть рассматривают решения национальных судов как источники внутреннего права. Судебные прецеденты могут восполнять пробелы международного и внутригосударственного права, особенно в тех случаях, когда разрешаются казусные ситуации. Для работ известных юристов – представителей англосаксонской системы права Л. Оппенгейма, Ч.Ч. Хайда, Э. Сатоу, А. Денза и других характерно большое количество ссылок на решения национальных судов, которыми

устанавливаются те или иные особенности статуса иностранных дипломатических представительств.

Большое значение в государственно-правовом регулировании статуса иностранных дипломатических представительств и их персонала имеет существующая в государстве пребывания дипломатическая практика, которая находит свое отражение в официальных заявлениях, нотной переписке и т.п. Ссылка на дипломатическую практику широко используется в нотной переписке в качестве аргумента для обоснования той или иной позиции.

Регламентация отдельных сторон статуса иностранных дипломатических представительств и их персонала имеет в каждом государстве свои специфические особенности, связанные с характером государственного и общественного строя, системой права, традициями и обычаями. В то же время в целях нормального развития международных отношений государства должны соотносить свои действия с национальным законодательством, судебной и дипломатической практикой других государств. Важным регулятором, обеспечивающим определенную унификацию законодательства, судебной и дипломатической практики различных государств, является принцип взаимности. Применение принципа взаимности предусматривается в ст. 47 Конвенции; прямая ссылка на этот принцип содержится практически во всех двусторонних соглашениях, которыми регулируются отдельные аспекты статуса дипломатических представительств и их персонала. Применение в дипломатических отношениях принципа взаимности закрепляется и в законодательстве государств.

Например, Положение 1966 года предусматривало предоставление дипломатическим представителям налогового иммунитета на основе взаимности (ст. 10).

В США на основе закона от 4 августа 1982 года в Госдепартаменте создан отдел иностранных представительств, задачей которого является сравнительный анализ статуса иностранных представительств в США и статуса американских представительств в соответствующих странах. Отдел следит за состоянием взаимности в двусторонних отношениях с другими государствами и обеспечивает ее восстановление в случае любых (правовых, хозяйственных, бытовых и пр.) нарушений<sup>1</sup>.

В дипломатической практике нередко встречаются ситуации, когда государство пребывания, стремясь уклониться от предоставления на основе взаимности каких-либо дополнительных

---

<sup>1</sup> См.: **Public Law.** – 1982. – Aug. 24. – Sec. 201–208.

прав иностранному дипломатическому представительству, ссылаясь на принцип недискриминации. Действительно, принцип взаимности может противоречить принципу недискриминации, который предполагает обязанность принимающего государства обеспечить равный статус дипломатическим представительством всех стран. Конвенция специально оговаривает, что в случае такого противоречия предпочтение отдается принципу взаимности (ст. 47).

Применение принципа взаимности в дипломатических отношениях способствует сглаживанию различий в государственно-правовом регулировании статуса дипломатических представительств и их персонала, что ведет к возникновению обычных и договорных норм дипломатического права.

Национальное законодательство, судебные прецеденты, дипломатическая практика, не будучи формальными источниками международного права, играют, таким образом, важную роль в процессе становления норм международного права<sup>1</sup>.

Значение государственно-правового регулирования не всегда находит должную оценку в доктрине международного права. В работах по дипломатическому праву, в курсах международного права при характеристике статуса дипломатических представительств и их персонала основное внимание, как правило, уделяется источникам дипломатического права, а вопросам государственно-правового регулирования отводится весьма скромное место<sup>2</sup>. Вместе с тем раскрытие этого статуса без учета норм национального законодательства, судебной и дипломатической практики государств было бы неполным и неточным.

Именно государственно-правовое регулирование позволяет государству пребывания, самостоятельно определяя те или иные особенности статуса иностранных дипломатических представительств и их персонала, полнее, чем это предусматривается нормами международного права, которые зачастую носят компромиссный характер, учесть собственные интересы и потребности.

Происходящие в России перемены существенным образом отразились на государственно-правовом регулировании статуса иностранных дипломатических представительств и их персонала. В прошлом наше государственно-правовое регулирование в зна-

---

<sup>1</sup> Тункин Г.И. Теория международного права. – М., 1970. – С. 209–211.

<sup>2</sup> К немногим исключениям относятся фундаментальные исследования по вопросам дипломатического права таких авторов, как Д.Б. Левин, И.П. Блищенко, В.Н. Дурденевский, Э. Сатоу, Дж. Вуд и Ж. Серре, и некоторых других.

чительной мере имело явно выраженный ограничительный характер (например, порядок прохода посетителей в помещения дипломатических представительств, порядок сношений дипломатических представительств с советскими должностными лицами, порядок передвижения персонала дипломатических представительств по территории СССР, порядок обслуживания только через УпДК МИД СССР и др.).

Отмена большинства прежних ограничений радикальным образом либерализовала государственно-правовое регулирование статуса дипломатических представительств и их персонала; назрела необходимость в принятии нового нормативного акта взамен Положения 1966 г.

### **3. Проблема теоретического обоснования дипломатических иммунитетов и привилегий<sup>1</sup>**

Одним из наиболее сложных вопросов, связанных с иммунитетами и привилегиями, является теоретическое обоснование необходимости их предоставления.

Этот вопрос не теряет своей актуальности с древних времен. Потребность в теории, раскрывающей юридическую природу иммунитетов и привилегий, обусловлена не только интересами собственно науки международного права, но и назревшей практической необходимостью дальнейшей кодификации норм дипломатического права. Такая теория могла бы иметь также важное практическое значение для толкования действующих иммунитетов и привилегий, при разрешении спорных ситуаций, когда отсутствует договорное регулирование и необходимо установить наличие и конкретный объем того или иного иммунитета. Теоретическое обоснование дипломатических иммунитетов и привилегий в большой мере отражается на статусе дипломатических представительств в той или иной стране, поскольку оно существенным образом влияет на государственно-правовое регулирование этого статуса, на реализацию иммунитетов и привилегий.

---

<sup>1</sup> В юридической литературе дипломатические иммунитеты и привилегии обычно подразделяются на иммунитеты и привилегии дипломатических представительств и личные иммунитеты и привилегии персонала представительств. Юридическое обоснование иммунитетов и привилегий тех и других едино. Это будет показано в настоящем параграфе.

За всю историю развития дипломатического права различными юристами было выдвинуто не менее 15 теорий дипломатического иммунитета<sup>1</sup>. В современной юридической литературе рассматриваются три теории: экстерриториальности, функциональной необходимости и представительная теория.

**Теория экстерриториальности** (внеземельности) объявляет территорию, занимаемую дипломатическим представительством, частью территории аккредитуемого государства; посол и персонал представительства, находясь в стране пребывания, как бы продолжают оставаться на территории аккредитуемого государства. Эта конструкция и обосновывает наличие у представительства и его персонала иммунитетов и привилегий.

Наибольшее распространение теория экстерриториальности получила в XVIII–XIX веках. Во второй половине XIX – начале XX века большинство юристов отказались от этой теории, и в настоящее время она в дипломатическом праве практически не применяется. Теория экстерриториальности применяется в дипломатической практике лишь некоторых латиноамериканских стран. Иногда она используется для обоснования иммунитетов военных и космических кораблей.

Теория экстерриториальности подвергается подробной и обстоятельной критике почти в каждой работе по дипломатическому праву, что обусловлено ее удивительной живучестью. Ссылки на эту теорию нередко встречаются в периодической печати, дипломатической практике. Так, в протестах МИД СССР правительству Ирана от 28 декабря 1980 года и 12 января 1981 года отмечалось «нарушение экстерриториальности посольства СССР в Тегеране»<sup>2</sup>.

Нередко встречается она даже в некоторых соглашениях. В приложении «О правовом положении Торгового представительства СССР в ЛНДР и Торгового представительства ЛНДР в СССР» к Договору о торговле между СССР и ЛНДР от 22 апреля 1976 года устанавливается: «Помещения, занимаемые Торговым представительством, пользуются экстерриториальностью» (ст. 2)<sup>3</sup>.

До сих пор еще бытует основанное на теории экстерриториальности ошибочное мнение, что земельный участок, занимаемый дипломатическим представительством, является территорией аккредитуемого государства.

---

<sup>1</sup> Подробнее см.: **Левин Д.Б.** Дипломатический иммунитет. – С. 267.

<sup>2</sup> **Правда.** – 1980. – 29 декабря; 1981. – 13 января.

<sup>3</sup> **Сборник действующих договоров...** – Вып. XXXII. – № 2526. – М., 1978. – С. 235.

Вообще следует отметить удивительный факт: фактически отмирающая теория экстерриториальности продолжает активно существовать в общественном сознании.

**Теория функциональной необходимости** исходит из того, что основанием предоставления иммунитетов и привилегий является необходимость обеспечить эффективное выполнение функций дипломатического представительства. Иммунитеты должны предоставляться только в тех случаях и в том объеме, когда и в каком объеме они необходимы для обеспечения нормального функционирования дипломатического представительства и его персонала.

Теория функциональной необходимости получила распространение со второй половины XIX века и в настоящее время пользуется почти всеобщим признанием.

Сильной стороной этой теории является то, что она может быть использована в качестве критерия для разрешения спорных ситуаций, когда необходимо установить наличие и объем иммунитета. В то же время теория функциональной необходимости многими авторами справедливо подвергается критике<sup>1</sup>.

К недостаткам этой теории относится то, что, используя ее, нельзя обосновать необходимость ряда существующих иммунитетов и привилегий. Так, с позиции функциональной необходимости трудно объяснить наличие налогового и таможенного иммунитетов у дипломатов, предоставление иммунитетов членам семьи дипломата, существующий объем иммунитетов дипломатических средств передвижения. Неясно, на чем основывается иммунитет посла, еще не приступившего к исполнению обязанностей, или члена персонала, уже прекратившего исполнение своих обязанностей в представительстве? В противоречии с теорией находится тот факт, что шифровальщик, личный секретарь посла, заведующий архивом пользуются меньшим объемом иммунитетов, чем дипломат, имеющий низший ранг, – атташе. Остается открытым вопрос о том, кто именно должен определять соответствие предоставляемых иммунитетов функциям представительства, какой, собственно, объем иммунитетов необходим и достаточен для эффективного выполнения функций.

---

<sup>1</sup> См., например: **Левин Д.Б.** Дипломатический иммунитет. – С. 252–267; **Сандровский К.К.** Дипломатическое право. – С. 158; **Блищенко И.П., Дурденевский В.Н.** Дипломатическое и консульское право. – М., 1973. – С. 344, 350; **Броунли Я.** Международное право. – Кн. первая. – М., 1977. – С. 485; **Sen B.** Diplomatic Handbook of International Law and Practice, The Hague (Boston). – L., 1979. – P. 82; **Wilson E.C.** Diplomatic Privileges and Immunities, Tucson. – Arisona, 1967. – P. 22.