На правах рукописи

Подурару Кристина Павловна

МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ КОНСУЛЬСКОЙ СЛУЖБЫ

Специальность: 12.00.10 – Международное право, Европейское право

Автореферат
диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Москва 2005 г.

Диссертация выполнена на кафедре международного права Московского государственного института (Университет) международных отношений МИД России.

Научный руководитель: кандидат юридических наук, Бобылев Геннадий Васильевич

Официальные оппоненты: доктор юридических наук, профессор Ковалёв Александр Антонович

кандидат юридических наук, доцент Ильин Юрий Дмитриевич

Ведущая организация: Московская государственная юридическая академия

Защита состоится «15» декабря 2005 г в 15-00 часов на заседании Диссертационного Совета Д 209 002 05 по защите диссертаций на соискание ученой степени доктора юридических наук при Московском государственном институте (Университет) международных отношений МИД России по адресу 119454, Москва, проспект Вернадского, 76, ауд. 3022

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке МГИМО (У) МИД России 119454, Москва, проспект Вернадского, 76

Автореферат разослан «8» ноября 2005 г

Ученый секретарь Диссертационного Совета доктор юридических наук, Павлов Евгений Яковлевич

2006-4
19640

2194781

Актуальность темы исследования. Мир шагнул в XXI век – век высоких скоростей, компьютерных технологий и Интернета, во многом благодаря которым расстояния между государствами значительно сократились и мы чаще стали общаться с гражданами из других государств, свободно выезжать за рубеж, соприкасаться с культурой и обычаями других народов В условиях такой глобализации нашей повседневной жизни консульская служба приобретает особо важное значение, ибо она обслуживает весь широкий спектр связей с различными государствами Чем активнее развиваются отношения, чем масштабнее и интенсивнее осуществляются людские обмены, тем большая нагрузка ложится на консульские учреждения

Консульские отношения и консульская служба занимают важное место в жизни граждан всех государств Гибкость и оперативность консульской службы способствуют, прежде всего, защите законных интересов граждан и юридических лиц, укреплению дружественных отношений между государствами и содействуют развитию международных экономических, гуманитарных и культурных связей государств

В основе деятельности консульской службы лежат нормы консульского права К середине XX века консульское право сформировалась как самостоятельная отрасль международного публичного права[1] Актуальность изучения развития современного консульского права вызвана необходимостью его дальнейшего теоретического обоснования, так как внимание этой проблеме было уделено недостаточно Немногочисленные работы, изданные в России в конце XX – начале XXI века затрагивали данную проблему В качестве примера приведём труды Г В Бобылёва, Н Г Зубкова, О. В Плотниковой и Ю М. Смирнова.

Консульское право непосредственно связанно с правом дипломатическим, ибо консульские отношения между государствами, сохраняя их самостоятельный характер, являются вместе с тем в большинстве случаев составной частью отношений дипломатических[2] Однако это не означает, что тем самым нивелируется различие между консульским и дипломатическим правом, ибо они являются самостоятельными отраслями международного права

Значительное внимание в области консульско-правовых связей в данной работе будет уделено государствам СНГ и Балтии, на территории которых проживают сегодня наиболее многочисленные русские и русскоязычные диаспоры, насчитывающие в своей совокупности свыше 25 миллионов человек В диссертации, в частности, будет показано

[1] Международное право Учебник Отв ред Ю М Колосов, Э С Кривчикова, М. Международные отношения, 2003 С 343
[2] Там же С 343

НАЦИОНАЛЬНАЯ БИБЛИОТЕКА С.Петербург 09 841

как, зачастую вопреки здравому смыслу, многие руководители стран СНГ проводят политику, противоречащую государственным интересам данных субъектов международного права, в том числе и в области консульских отношений

Объект и предмет исследования. Объектом данного исследования являются международно-правовые аспекты в деятельности консульской службы различных государств Автор в качестве примера рассматривает деятельность консульской службы Российской Федерации в новых исторических условиях, консульской службы других членов СНГ (на примере Республики Молдова) и консульской службы развитых государств Запада (на примере Франции)

Предметом исследования послужили международные соглашения, которые относятся к консульской деятельности, в первую очередь, Венская конвенция о консульских сношениях от 24 апреля 1963 года и Венская конвенция о дипломатических сношениях от 18 апреля 1961 года, многосторонние и двусторонние конвенции по консульским вопросам, заключённые Российской Федерацией, Республикой Молдова и Францией с иностранными государствами, а также акты внутреннего законодательства Российской Федерации, Республики Молдова и Франции

Цели и задачи исследования. Независимость и безопасность государств во многом зависит от вектора внешней политики, торговых, экономических, консульских и других интересов этих государств В продвижении вышеуказанных факторов первостепенная роль отведена государственным органам внешних сношений, включая консульскую службу, без участия которой не обходится ни одна форма межгосударственного общения В зависимости от политического устройства государства и складывающихся его отношений с другими государствами проявляются и характерные черты его консульской службы Автором поставлена задача проанализировать внутригосударственную организацию консульской службы, рассмотреть эволюцию консульских функций, изучить существующие в мировой практике разные системы консульской службы, а также проблемы, с которыми сталкивается консульская служба, в частности Российской Федерации, Республики Молдова, Франции и других государств в новых исторических условиях

Главной целью автора данной работы является формирование целостного концептуального, исторического и научного взгляда на консульскую службу государств анализ основных направлений и проблем международно-правовой деятельности консульской службы Российской Федерации, Республики Молдова, Франции и других государств. Для раскрытия характерных черт и особенностей консульской службы

вышеуказанных государств необходимо провести детальное изучение источников консульского права (консульских конвенций и других договоров в консульской области, в которых участвуют эти государства), норм обычного права и законодательства государств по консульским вопросам

Следует признать, что в международно-правовом аспекте распад бывшего СССР стал определяющим фактором, обусловившим применение и переоценку сложившейся структуры международных отношений Возникновение на территории бывшего СССР новых суверенных государств определило появление ряда международно-правовых проблем, в том числе касающихся консульской службы В целях укрепления демократических основ и принципов в новых государствах, развития отношений на международном уровне бывшие советские республики стали активно сотрудничать в рамках Содружества Независимых Государств (СНГ) Автор в работе отвечает на следующие вопросы как развиваются консульско-правовые отношения в государствах СНГ в новых исторических условиях, как добиться эффективности в консульской защите физических и юридических лиц?

Все изменения, происходящие на международной арене, активно влияют на консульское право «Последнее десятилетие XX в и начало XXI в характеризуются резким увеличением количества граждан, посещающих иностранные государства в качестве туристов, с политическими, общественными и деловыми целями, для устройства на работу и учёбу Значительно возрос и обмен среди молодёжи и студентов Регулирование таких отношений и перемещений входит в компетенцию консульской службы, которая в своей деятельности, как известно, применяет нормы консульского права»[3]

Забота о соотечественниках является приоритетным направлением российской консульской службы В большинстве случаев российские граждане вынуждены обращаться за помощью в консульские учреждения Российской Федерации в надежде найти защиту и поддержку «У наших соотечественников за границей[4] должны быть равные права с гражданами тех стран, в которых они проживают И за такие права мы должны бороться последовательно, квалифицированно, грамотно, настойчиво и твёрдо»[5]

Большое внимание в работе уделяется организации и практической деятельности консульской службы Франции Подробно рассматриваются международно-правовые

---

[3] Бобылев Г В «Что может консул» (Основные консульские функции по защите прав и интересов граждан) Журнал «Закон и право», 2001 № 11 С 56

[4] Имеются ввиду граждане России

[5] Выступление Президента Российской Федерации В В Путина на Конгрессе соотечественников в Москве 11 октября 2001 года

нормы, регулирующие деятельность консульских учреждений Франции Благодаря развитой сети консульских учреждений и адаптированной к современным условиям консульской службы, Франция может рассчитывать на эффективную защиту интересов как самого государства, так и французских граждан за границей

В данной работе автор поставила перед собой задачу показать основные тенденции развития международно-правовой основы консульской службы, проанализировать характерные черты и особенности как многосторонних консульских конвенций, так и двусторонних консульских конвенций, составляющих систему норм консульского права Российской Федерации, государств СНГ и развитых государств Запада

Теоретическую базу диссертационного исследования составили труды известных советских, российских и зарубежных учёных-международников, в частности· И П Блищенко, В Н Дурденевского, И И Лукашука, Ф И Кожевникова, Ю М Колосова, Г И Тункина и др Данная работа была написана также с учётом мнений трудов российских учёных-международников и дипломатов как· Г В Бобылёва, Б В Ганюшкина, С М Горяинова, Ю Г Дёмина, Н Г Зубкова, Ю Д Ильина, Э С Кривчиковой, Г Э. Лапина, Н И Петренко, О В Плотниковой, В Л Санчова, Е В Сафроновой, Ю М Смирнова, и многих других Из зарубежных учёных хотелось бы отметить работы следующих авторов· Ion M Anghel, F Borel, N I Buga, A Burian, E Denza, J. Irrizarry Y Puente, L T Lee и др

Эмпирическую основу исследования составляют Венская конвенция о консульских сношениях от 24 апреля 1963 года и Венская конвенция о дипломатических сношениях от 18 апреля 1961 года, двусторонние консульские конвенции, другие международные соглашения в консульской области, в частности, заключённые Российской Федерацией, Республикой Молдова, Францией с иностранными государствами, нормы обычного права, а также законодательство государств по консульской тематике

Методы исследования При работе над данной темой автор руководствовалась следующими методами и приёмами познания· диалектическим, формально-логическим, сравнительно-правовым и методом системного анализа

Научная новизна исследования заключается в том, что приведённые в ней материалы, выводы и понятия основываются на глубоком всестороннем анализе международно-правовых основ консульской службы, практической деятельности консульских учреждений и консульских должностных лиц Российской Федерации, Республики Молдова, Франции и других государств в современных условиях с учётом

новых моментов в международном консульском праве, а также в национальном законодательстве указанных государств Путём сравнительно-правового анализа автор даёт рекомендации и предложения по дальнейшему совершенствованию международно-правовой основы консульской службы

Положения, выносимые на защиту:

1 Положение о том, что процесс глобализации во всех сферах международной жизни, угроза со стороны международного терроризма мировому сообществу настоятельно требуют разработки новой концепции о месте и роли консульского права в международных отношениях Эта концепция должна основываться, по мнению диссертанта, не только на современной доктрине международного права, но и на современной консульской практике

Данная концепция способствовала бы обоснованию необходимости обновления и совершенствования международно-правовой основы консульской службы с учётом потребностей современных международных отношений

2 Международно-правовую основу консульской службы составляют Венская конвенция о консульских сношениях 1963 года и двусторонние консульские конвенции Хотя Венская конвенция 1963 года является многосторонним договором универсального уровня, в котором регулируются основные вопросы консульского права, однако необходимо подчеркнуть, что, к сожалению, некоторые положения Конвенции устарели, поскольку в них по ряду важных вопросов консульского права (неприкосновенность консульских помещений, возможность ареста консульского должностного лица и привлечения его к уголовной ответственности, возможность досмотра консульской почты и др) предоставляется тот минимум гарантий, который не отвечает современным потребностям консульской службы С учётом этого многие государства продолжают практику заключения двусторонних консульских конвенций

В целях дальнейшего прогрессивного развития консульского права возникает необходимость скорейшего пересмотра этих положений Конвенции 1963 года

3 В настоящее время существующие нормы консульского права нередко оказываются неадекватными для защиты прав и интересов граждан Невсегда они отвечают принципу беспристрастности и подчас служат политическим интересам государств

В этой связи диссертант считает, что одной из основных проблем современного консульского права является переориентация некоторых

основополагающих норм данной отрасли международного права на повышение эффективности защиты прав и интересов граждан как физических, так и юридических лиц

4 Несмотря на то, что в Венской конвенции о консульских сношениях 1963 года закреплён принцип, согласно которому консульское учреждение, а не консул является субъектом консульских отношений, что даёт основание говорить о принципиально новом взгляде в международном консульском праве на роль и место консульского учреждения в консульских отношениях между государствами, однако, в российской доктрине международного права до сих пор нет единого подхода к этому вопросу Например, Ю Г Демин не признаёт консульское учреждение в качестве представительства государства[6]

Со своей стороны диссертант исходит из того, что в доктринальном плане это нововведение в консульском праве можно объяснить тем, что государство, будучи равноправным участником международных отношений, делегирует консульскому учреждению, как официальному органу государства, право представлять его в международных отношениях по консульским вопросам от своего имени В основе такого теоретического обоснования в конечном итоге лежит принцип суверенного равенства государств

5 В новых исторических условиях консульская служба нуждается в гуманизации своей деятельности Именно гуманитарного аспекта порой не хватает в работе консульских учреждений, что идёт вразрез с обязательствами государств, содержащимися в международно-правовых документах в данной области

С целью устранения этого недостатка в консульской деятельности автором предлагается следующее

1) При заключении новых консульских конвенций включать положение, в качестве новой консульской функции, о том, что консульские учреждения следят за тем, чтобы государство пребывания не допускало дискриминации в области прав человека в отношении граждан представляемого государства и по отношению к ним соблюдались бы все международно-правовые документы по правам человека, участниками которых являются как представляемое государство, так и государство пребывания

2) Официально закрепить в нормах консульского права (в частности, в двусторонних консульских конвенциях) положение о возможности покровительства над соотечественниками, не гражданами представляемого государства, со стороны

---

[6] Демин Ю Г Статус дипломатических представительств и их персонала Учебное пособие М Международные отношения, 1995 С 27

консульских должностных лиц (Речь идёт о соотечественниках выходцах из представляемого государства)

3) Предусмотреть такую норму в консульском праве, которая давала бы возможность иностранному гражданину в случае отказа в выдаче визы консульским учреждением того или иного государства обращаться в суд (в частности, в Европейский суд по правам человека), поскольку это нарушает его неотъемлемое право на свободу передвижения

6 Нынешняя международная обстановка вынуждает государства принимать меры по усилению безопасности консульских учреждений Однако, в международном консульском праве до сих пор не существует специальных норм (в частности, ни в Венской конвенции 1963 года, ни в других соглашениях), регулирующих статус как внешней, так и внутренней охраны помещений консульских учреждений и жилых помещений консульских работников, включая резиденцию главы консульского учреждения

С учётом сегодняшних реалий в мире возникает потребность в ближайшее время устранить этот пробел в консульском праве

7 Стремительное расширение торгово-экономических и социально-культурных связей и закрытие торговых представительств России и других государств-членов СНГ диктуют необходимость совершенствования деятельности консульской службы указанных государств в данном направлении, с тем чтобы способствовать поступательному и всестороннему развитию торгово-экономических отношений с другими государствами В этой связи было бы целесообразно использовать опыт западных государств по данной проблематике, в частности, открытие торговых бюро и информационных центров при консульских учреждениях

Теоретическая и практическая значимость исследования. Материалы работы и содержащиеся в ней выводы и предложения могут найти применение в научно-исследовательской работе при изучении международно-правовых проблем, прежде всего в сфере консульского права, а также в процессе преподавания специального курса по консульскому праву в юридических вузах и на юридических факультетах Результаты научного исследования и выводы, сделанные автором, нашли практическое применение в Консульском отделе Посольства Республики Молдова

Апробация результатов исследования. Основные теоретические положения и выводы, содержащиеся в работе, отражены в научных статьях автора по консульской тематике

Структура и основное содержание работы

Диссертация состоит из введения, трёх глав, заключения и библиографии

Во **введении** обосновывается актуальность темы диссертационного исследования, прослеживается степень научной разработанности проблемы исследования, диссертант формулирует цели и задачи исследования, обосновывает теоретическую и практическую значимость диссертации Кроме этого, автор формулирует положения, выносимые на защиту, а также приводит сведения об апробации работы

Первая глава («История становления и развития консульского института и кодификации консульского права») посвящена изучению становления и развития консульского института и консульского права в разные исторические периоды и его кодификации

Параграф первый («Историческое развитие консульского института и консульского права») раскрывает суть и особенности становления и развития консульского института и консульского права в Древней Греции, Древнем Риме, Средние века и в новое время.

Именно бесправное положение иностранцев на территории вышеуказанных государств послужило основой появления таких консульских институтов как· институт проксении и институт римских преторов Автор работы проводит сравнение между прошлым и нынешним историческом развитием международных отношений и, ссылаясь на точки зрения известных учёных, показывает аналогию и в то же время принципиальную разницу между древними институтами покровительства и современной консульской службой

Греческие проксены и римские преторы выполняли некоторые функции современных консулов, в частности, функцию по защите жителей представляемого государства и оказании им помощи Всё это свидетельствует о том, что в рабовладельческой эпохе начинают складываться отдельные нормы консульского права Право народов (jus gentium) регулировало взаимоотношения как между государствами, так и отношения римлян с иностранными гражданами

Средние века свидетельствуют о дальнейшем развитии и становлении консульского права на основании существовавших обычаев На Востоке консулы руководствовались кодексом Assises de Jérusalem (изданным в 1104 году Балдуином)

В этом контексте отметим, что в XI – XVI вв были проведены многочисленные кодификации обычаев морской торговли и соответственно появились сборники

национальных законов, которые регламентировали консульские вопросы, например Табула амальфита (сборник законов города Амальфи, XV в), Олеронские списки (сборник морского права, составленный во Франции на острове Олерон, XI – XII вв), Консолато дель Маре (XII – XIV вв), Морские законы Висби (XIII – XIV вв) и др

В конце XVII в появились консульские уставы, регламенты и инструкции, в которых определялись положение консула, характер его деятельности, права и привилегии (например, морские ордонансы Кольбера 1681 года)

Консульское право в этот период характеризуется следующими моментами консулы были единоличными представителями своих государств и пользовались исключительным покровительством международного права, в том числе личной неприкосновенностью, экстерриториальностью в гражданских и уголовных делах, гербом представляемого государства, освобождались от податей и налогов, имели право прямой связи с главой представляемого государства[7]

В конце XVI – начале XVII вв консульский институт претерпел значительные изменения *С появлением дипломатических миссий и упрочением их после Вестфальского* мирного договора 1648 года консулы теряют свой представительный характер, в результате чего объём консульских прав и привилегий значительно сузился

Изменения, связанные с развитием торговли и промышленности, зарождением и развитием мирового рынка, привели к тому, что европейские государства уже к середине XVIII века возвратились к испытанному временем институту консулов, но уже в совершенно иных правовых формах[8]

В эпоху рыночной экономики (XVIII – XIX вв) некоторые государства закрепили организационные основы консульской службы в консульских уставах и инструкциях, в которых определилось правовое положение консулов и характер его функций Консулы стали выполнять более широкую гамму функциональных обязанностей функции по защите интересов государства и охране прав его граждан, увеличился объём административных, нотариальных функций, а также функций связанных с задачами информационного характера

Важно отметить, что, если консульское право в рабовладельческую эпоху и в Средние века основывалось на нормы обычного права, то в период рыночной экономики появляются нормы договорного права, которые находят отражение в первых двусторонних консульских конвенциях, в частности, в франко-испанской консульской конвенции 1769 года и в франко-американской консульской конвенции 1788 года

---

[7] Бобылев Г В Консульское право М МГИМО (У) МИД России, 2003 С 11

[8] Сабанин А В Посольское и консульское право М , Л Государственное издательство, 1930 С 225

С конца XIX века – середины XX века сформировалась современная концепция консульского права, которая отвечает потребностям международных отношений, а интенсивное развитие консульских отношений повлияло на увеличение консульских конвенций, число которых исчисляется сотнями Из этого следует, что современное консульское право является преимущественно конвенционным

Параграф второй первой главы диссертации («Роль Венской конвенции о консульских сношениях от 24 апреля 1963 года в кодификации и прогрессивном развитии консульского права») посвящён постатейному анализу Венской конвенции о консульских сношениях 1963 года, которая сыграла важную роль в прогрессивном развитии и кодификации консульского права В частности, отметим такие нововведения как

1 Признание консульского учреждения в качестве субъекта консульских отношений, что определяет его место и роль в консульских отношениях
2 Предоставление привилегий и иммунитетов административно-техническому и обслуживающему персоналу консульских учреждений
3. Закрепление в преамбуле теории функциональной необходимости, которая лежит в основе деятельности консульских учреждений и консульских должностных лиц
4 Право представляемого государства, его дипломатического представительства и консульского учреждения назначать консульских курьеров ad hoc (пункт 6 статьи 35 Конвенции)
5 Возможность совершения консульскими должностными лицами дипломатических актов
6 Определение статуса нештатного консула (почётного консула), что даёт возможность развивать двусторонние консульские отношения между государствами путём использования института нештатного консула
7. Включение положения об обязанности компетентных органов государства пребывания незамедлительно уведомлять консульское учреждение о задержании или аресте, или заключении в тюрьму гражданина представляемого государства

Во **второй главе** работы («Международно-правовой статус и функции консульских учреждений и их работников») уделено внимание таким ключевым вопросам как установление консульских отношений и открытие консульских учреждений, функции консульских учреждений, а также роль консульских привилегий и иммунитетов в надлежащем обеспечении деятельности консульских учреждений и консульских должностных лиц.

Параграф первый главы второй («Установление консульских отношений и открытие консульских учреждений») Основное внимание в этом параграфе уделяется установлению и развитию консульских отношений между государствами, ибо в этом заинтересованы обе стороны Установление консульских отношений между государствами осуществляется по взаимному согласию Согласие, данное на установление консульских отношений, может выражаться разными способами

1 Установление дипломатических отношений между государствами подразумевает согласие на установление консульских отношений, если иное не оговорено.
2 Разрыв дипломатических отношений не означает автоматического разрыва консульских отношений
3 В консульской практике встречаются случаи, когда сначала устанавливаются консульские отношения, а затем дипломатические.
4 Кроме того, в практике имели место случаи, когда государства устанавливали и поддерживали между собой лишь консульские отношения

Таким образом, установление консульских отношений имеет и свою самостоятельность по отношению к установлению дипломатических отношений Обычно консульские отношения устанавливаются на неопределённый срок и их сохранение тесно связано с общим состоянием взаимоотношений между заинтересованными государствами[9].

Установление консульских отношений между государствами предполагает обмен консульскими учреждениями Как правило, консульские учреждения открываются в тех местах, где существует необходимость защиты интересов представляемого государства и его граждан Тем не менее, представляемое государство не имеет право открывать консульские учреждения по своему собственному усмотрению, предварительно не согласовав это вопрос с компетентными органами государства пребывания

В консульских отношениях бывают случаи открытия консульских учреждений только одной стороной, которая имеет на это право в соответствии с двусторонним соглашением В качестве примера приведём статью 3 Советско-финского соглашения об Аландских островах от 11 октября 1940 года, в которой СССР в одностороннем порядке было предоставлено право содержать на Аландских островах своё консульство.

В свою очередь, прекращение консульских отношений и закрытие консульских учреждений наступают в силу различных обстоятельств

---

[9] Бобылев Г В Указ соч С 22

1 Разрыв консульских отношений, последствиями которого является закрытие консульского учреждения

2 Консульские отношения прекращаются также в связи с правопреемством государства, следствием чего является закрытие консульского учреждения

3 Консульское учреждение также может быть закрыто при переходе его консульского округа в третье государство.

Все вопросы, касающиеся открытия и закрытия консульских учреждений урегулированы Венской конвенцией 1963 года, а также двусторонними консульскими конвенциями

После достижения договорённости между двумя государствами возникает вопрос о назначении персонала консульского учреждения и его численности Все эти моменты отражены в Венской конвенции 1963 года и двусторонних консульских конвенциях Так согласно статье 10 Венской конвенции о консульских сношениях 1963 года главы консульского учреждения назначаются представляемым государством с согласия государства пребывания В связи с этим положением отметим, что многие государства, в том числе Российская Федерация, прибегают к институту предварительного согласия, *который предоставляет особое практическое разрешение (доказательство этому* многочисленные консульские конвенции)

После получения предварительного согласия представляемое государство через своё дипломатическое представительство направляет министерству иностранных дел государства пребывания консульский патент или другой подобный документ, подтверждающий назначение данного лица главой консульского учреждения Консульский патент – это документ, выдаваемый компетентными органами представляемого государства и подтверждающий факт назначения соответствующего лица главой самостоятельного консульского учреждения[10]

Консульский патент в зависимости от внутреннего законодательства государства выдаётся либо главой государства, либо министром иностранных дел, а затем направляется по дипломатическим каналам в министерство иностранных дел государства пребывания консула, которое рассматривает предлагаемую кандидатуру и готовит ответный документ, называемый экзекватурой Согласно статье 12 Венской конвенции о консульских сношениях 1963 года, отказ в выдаче экзекватуры государство пребывания не обязано мотивировать

---

[10] Дипломатический словарь В 3-х томах Том 2-й (четвёртое переработанное и дополненное издание) / Гл ред А А Громыко, А Г Ковалев, П П Севостьянов, С Л Тихвинский М Издательство «Наука», 1985 С 87

Государство пребывания может в любое время уведомить представляемое государство о том, что то или иное консульское должностное лицо является «persona non grata» или что любой работник консульского персонала является неприемлемым В таком случае представляемое государство должно, соответственно, отозвать это лицо или прекратить его функции в консульском учреждении (Венская конвенция о консульских сношениях 1963 года (пункт 1 статьи 23).

Вопрос о гражданстве консульского должностного лица закреплён в Венской конвенции 1963 года, в которой фиксируется, что в принципе консульское должностное лицо должно быть гражданином представляемого государства В консульских конвенциях, заключаемых Россией с другими государствами, вопрос о гражданстве консульского должностного лица решается однозначно Консульское должностное лицо должно быть гражданином представляемого государства.

Что касается оснований о прекращении консульских функций работниками консульского учреждения, отметим, что Венская конвенция о консульских сношениях 1963 года предоставляет их неполный перечень Так, статья 25 Конвенции 1963 года указывает, в частности, на следующие основания о прекращении консульских функций·

«a) по уведомлении государства пребывания представляемым государством о том, что его функции прекращаются,

b) по аннулировании экзекватуры;

c) по уведомлении государством пребывания представляемого государств о том, что государство пребывания перестало считать его работником консульского персонала».

В параграфе втором второй главы диссертации рассматриваются функции консульских учреждений и их правовое регулирование

Функции консульских учреждений и консульских должностных лиц определены в международных договорах (в Венской конвенции о консульских сношениях от 24 апреля 1963 года), в двусторонних консульских конвенциях, заключенных между государствами В последнее время объём консульских функций стал более разнообразным и отвечает потребностям современных реалий.

Общие функции или основные задачи консульских учреждений нашли отражение в положениях Венской конвенции о консульских сношениях 1963 года Они также отражены во всех двусторонних консульских конвенциях и состоят в следующем·

a) защита в государстве пребывания интересов представляемого государства и его граждан (физических и юридических лиц),

b) содействие развитию торговых, экономических, культурных и научных связей между представляемым государством и государством пребывания,

c) содействие развитию дружественных отношений между ними;

d) выяснение всеми законными путями условий и событий в торговой, экономической и научной жизни государства пребывания, сообщение о них правительству представляемого государства и предоставление сведений заинтересованным лицам

Кроме того, консул уполномочен на совершение дипломатических актов в государстве, где представляемое государство не имеет дипломатического представительства, и где оно не представлено дипломатическим представительством третьего государства, а также в тех случаях, когда консул представляемого государства является одновременно и представителем в международной организации (статья 17 Венской конвенции о консульских сношениях 1963 года)

В параграфе третьем второй главы рассматривается роль и раскрывается сущность консульских привилегий и иммунитетов в надлежащем обеспечении деятельности консульских учреждений и консульских должностных лиц

Венская конвенция о консульских сношениях 1963 года кодифицировала нормы консульских привилегий и иммунитетов В преамбуле Венской конвенции 1963 года содержится положение о том, что привилегии и иммунитеты предоставляются не для выгод отдельных лиц, а для обеспечения эффективного осуществления консульскими учреждениями функций от имени их государств Таким образом, речь идёт о теории функциональной необходимости при предоставлении привилегий и иммунитетов консульским учреждениям и их работникам

Консульские привилегии и иммунитеты можно определить как совокупность особых льгот, прав и преимуществ, а также изъятий из-под юрисдикции государства пребывания, предоставляемых иностранным консульским учреждениям и их работникам в объёме, определяемым договорными и обычными нормами международного консульского права и законодательством государства пребывания[11]

Привилегии и иммунитеты консульских учреждений включают неприкосновенность консульских помещений, неприкосновенность архивов, документов и официальной переписки, свободу сношений для всех официальных целей, налоговые льготы, иммунитет от реквизиции, таможенные льготы, право пользоваться гербом и флагом представляемого государства

[11] Бобылев Г В Указ соч С 51

Важнейшим иммунитетом, обеспечивающим нормальное функционирование консульского учреждения, является неприкосновенность консульских помещений Понятие консульского помещения раскрыто в статье 1 Конвенции 1963 года – это здания или части здания, используемые исключительно для целей консульского учреждения, а также обслуживающий данное здание или части зданий земельный участок, кому бы не принадлежало право собственности на них Неприкосновенность консульского учреждения исключает допуск властей государства пребывания в ту часть консульских помещений, которая используется для работы консульского учреждения, иначе как с согласия главы консульского учреждения, назначенного им лица, или главы дипломатического представительства представляемого государства Этот момент включён в статье 31 Венской конвенции 1963 года

Исключением из принципа неприкосновенности является так называемая «пожарная оговорка», содержащаяся в статье 31 Венской конвенции 1963 года· «Тем не менее, согласие главы консульского учреждения может предполагаться в случае пожара или другого стихийного бедствия требующего безотлагательных мер защиты» По отношению этой нормы И П Блищенко высказывается категорично и считает, что это исключение «сводит на нет принцип неприкосновенности консульских помещений»[12]

Из всего вышесказанного можно сделать вывод о том, что положение о так называемой «пожарной оговорке» противоречит общепризнанной международной практике по вопросу о консульских привилегиях и иммунитетах и ограничивает их объём Так как «пожарная оговорка» нашла своё правовое закрепление в Венской конвенции 1963 года, то отмечаем, что государства при заключении двусторонних консульских конвенциях должны учитывать вопрос о «пожарной оговорке», который до сегодняшнего дня остаётся открытым в доктрине международного права, и указывать на абсолютный характер принципа неприкосновенности в отношении консульских помещений

К привилегиям и иммунитетам консульских должностных лиц и других работников консульских учреждений относятся неприкосновенность личности, изъятие из-под юрисдикции государства пребывания, неприкосновенность жилища; свобода передвижений фискальный иммунитет, таможенные привилегии, освобождение от личных повинностей, освобождение от регистрации иностранцев Они содержатся в положениях Венской конвенции 1963 года (ст ст 34, 40 – 57) и в двусторонних консульских конвенциях

---

[12] Блищенко И П Указ соч С 191

В заключение следует подчеркнуть, что роль консульских привилегий и иммунитетов для консульских учреждений и консульских должностных лиц в сущности сводится к обеспечению нормального функционирования консульских учреждений и эффективного выполнения функций консульскими должностными лицами

Глава третья («Международно-правовые основы деятельности консульской службы государств на современном этапе») посвящена рассматриванию международно-правовой основы деятельности консульской службы России, Молдовы, Франции и других зарубежных государств

Параграф первый третьей главы диссертации раскрывает деятельность Консульской службы России в новых исторических условиях В результате распада СССР возникло много проблем, связанных с защитой прав и интересов бывших советских граждан, (русских и русскоязычных), которые, оказавшись в новых независимых государствах, зачастую становились иностранцами Всё это не могло не сказаться на консульских отношениях

В силу своего континуитета Россия продолжает осуществлять консульские отношения, установленные ещё СССР Далее диссертант рассматривает понятие и структуру Консульской службы Российской Федерации. Кроме того, автор анализирует как международно-правовые документы, являющиеся основой Консульской службы России, так и внутреннее законодательство по консульским вопросам Российской Федерации

Основная роль в осуществлении консульской деятельности за границей принадлежит консульскому учреждению Российской Федерации Консульские учреждения, согласно законодательству России, подчинены Министерству иностранных дел Российской Федерации и действуют под общим политическим руководством главы дипломатического представительства По существу, в этом положении обозначены только ведомственные границы структуры консульской службы, ибо вопросами консульской службы занимаются и другие конституционные органы России, прежде всего, Президент, Правительство и парламент (Федеральное Собрание)

Согласно Положению о Министерстве иностранных дел Российской Федерации от 14 марта 1995 года, № 271[13] в систему Министерства иностранных дел Российской Федерации (далее МИД) входят дипломатические представительства, представительства Министерства на территории Российской Федерации и консульские учреждения Российской Федерации

---

[13] Положение о Министерстве иностранных дел Российской Федерации от 14 марта 1995 года, № 271 Сборник материалов по консульским вопросам Том I Документы и нормативные акты М , 1997 С 73 – 76

Департамент консульской службы (далее ДКС) является функциональным структурным подразделением Министерства иностранных дел Российской Федерации В пределах своей компетенции ДКС участвует в обеспечении по поручению руководства МИД консульских отношений Российской Федерации с иностранными государствами

Большую роль в установлении и развитии консульских связей между Российской Федерацией и другими государствами играют как многосторонние, так и двусторонние консульские договоры и конвенции Существенное значение для международно-правовой основы деятельности Консульской службы России имеют соглашения по консульско-визовым вопросам в рамках СНГ, в частности, Соглашение о порядке въезда граждан государств СНГ в государства, не входящие в СНГ, выезда из них 1997 года, Соглашение о сотрудничеств государств-участников СНГ в борьбе с незаконной миграцией 1998 года и другие

Отношения России со странами СНГ сегодня составляют приоритетное направление в консульской политике России На протяжении всего периода в непростых условиях шло становление и развитие консульских отношений России с государствами этого региона

В этой связи диссертант поднимает такой острый вопрос как до сих пор неопределённая и нерешённая судьба более 25 миллионов русского и русскоязычного населения Проблемы российских соотечественников в государствах СНГ, вследствие их общественно-политической значимости, в настоящее время весьма актуальны Для их решения постепенно создавалась сеть российских дипломатических и консульских представительств в других государствах-участников СНГ Положение соотечественников остаётся сложным не только в государствах СНГ, но и в государствах Балтии, прежде всего, в Латвии и Эстонии Этому вопросу, в частности, уделялось большое внимание на встрече Президента России с Председателем Европейской Комиссии 21 апреля 2005 года

Важно отметить, что за последнее время расширилась договорно-правовая база консульских отношений России В частности, со всеми государствами СНГ и Балтии подписаны консульские конвенции, в которых акцентируется повышенное внимание на защите прав и интересов граждан представляемого государства Ключевым документом в этом плане является «Дорожная карта» по общему пространству, свободы, безопасности и правосудия, утверждённая на саммите Россия – ЕС 10 мая 2005 года в Москве[14] Большую роль в формировании международно-правовой основы консульских отношений

[14] «Дорожная карта» по общему пространству, свободы, безопасности и правосудия, утверждённая на саммите Россия – ЕС от 10 мая 2005 г www mid ru

Российской Федерации с иностранными государствами играют консультации по консульским вопросам, которые проходят на двусторонней основе

Наконец, в диссертации перечислен перечень правовых документов национального законодательства, регламентирующих деятельность консульских учреждений Российской Федерации Подводя итог всему вышесказанному, отметим, что российская консульская служба гибко реагирует на вызовы времени, претворяя в жизнь защиту прав и интересов Российской Федерации и ее граждан на международной арене

Параграф второй третьей главы раскрывает международно-правовые аспекты деятельности Консульской службы Республики Молдова

Деятельность Республики Молдова на международной арене состоит из трёх основных векторов расширения международных связей углубление связей со странами СНГ и, в первую очередь, с Россией, отношения со странами-соседями Румынией и Украиной, международные организации и евроинтеграция

Практика Республики Молдова пошла по пути объединения ведомственной подчинённости дипломатической и консульской служб Хотя внутреннее законодательство и предусматривает слияние дипломатической и консульской служб, в данном разделе речь идет об организационной структуре, деятельности и значимости Консульской службы Республики Молдова Диссертант рассматривает основные цели консульской службы и основные функции консульских учреждений Молдовы

Основу деятельности Консульской службы Республики Молдова составляют, прежде всего, международно-правовые документы в области консульских сношений как многостороннего, так и двустороннего характера, а также внутреннее законодательство по консульским вопросам Главными международно-правовыми документами универсального характера, которыми руководствуется консульская служба Молдовы, являются Венская конвенция о дипломатических сношениях от 18 апреля 1961 года и Венская конвенция о консульских сношениях от 24 апреля 1963 года Существенное значение имеют и двусторонние соглашения по консульским вопросам, заключённые Республикой Молдова с иностранными государствами Важным международно-правовым документом двустороннего характера, регламентирующим консульско-правовые вопросы, является Консульская конвенция между Российской Федерацией и Республикой Молдова от 14 июня 1994 года

Организационная структура и деятельность консульской службы Республики Молдова построены на общих международных стандартах, присущих многим европейским государствам Тем не менее, Консульская служба Республики Молдова

имеет существенные недостатки В целях их устранения предприняты следующие шаги ведётся целенаправленная работа по расширению договорно-правовой базы консульских отношений с иностранными государствами, прежде всего с государствами-членами СНГ и оказанию содействия проживающим за рубежом соотечественникам

Параграф третий третьей главы посвящён анализу международно-правовой основы деятельности консульской службы Франции Консульская служба Франции, как и других развитых государств Запада, занимает видное место в проведении в жизнь внешнеполитических задач в консульской области

Вопросами консульской службы в рамках министерства внешних сношений Франции занимается Управление по делам французов за границей и иностранцев во Франции В функции этого управления входят разработка и проведение в жизнь политики французского правительства по административным вопросам, касающимся французов, проживающих или временно находящихся за границей, защиты их личных и имущественных интересов; подготовка, проведение переговоров, заключение и контроль за осуществлением международных соглашений, касающихся французов, проживающих за границей и иностранцев, проживающих во Франции, по защите их личных и имущественных интересов Управление подразделяется на службы, подуправления, отделы и секторы[15].

Основу деятельности Консульской службы Франции составляют международно-правовые документы в области консульских сношений Договорно-правовой основой функционирования консульских учреждений служат Венская конвенция о консульских сношениях от 24 апреля 1963 года и двусторонние консульские конвенции, а также соглашения в рамках Европейского Союза Весьма важным международно-правовым документом двустороннего характера, регламентирующим консульские вопросы, является Консульская конвенция между Французской Республикой и СССР от 8 декабря 1966 года (далее Конвенция 1966 года) В связи с детальным анализом положений Конвенции 1996 года автор подчёркивает её характерные черты и особенности

Будучи членом Европейского Союза, Франция активно развивает сотрудничество с государствами-членами Европейского Союза в консульской области В основу этого сотрудничества легли, прежде всего, «Шенгенские соглашения», предусматривающие создание единой визовой политики, единых правил пограничного контроля на внешних границах и введение единой системы контроля за передвижением иностранцев

---

[15] Бобылев Г В , Зубков Н Г Указ соч С 221

В заключение отметим, что консульские службы Российской Федерации, Республики Молдова и Франции находятся на разных уровнях при решении задач стоящих перед ними Если консульская служба Франции уже имеет широкую международно-правовую основу для деятельности консульских учреждений и консульских должностных лиц, а международно-правовая основа консульской службы Российской Федерации нуждается в расширении, то Республика Молдова в основу обеспечения консульской службы ставит задачу создания международно-правовой основы Несмотря на существенные различия в задачах, работа по совершенствованию договорно-правовой базы консульских отношений указанных государств с иностранными государствами, в том числе и между ними, ведется на постоянной основе

Заключение содержит основные выводы и рекомендации, сформулированные в результате настоящего диссертационного исследования

Основные положения диссертации отражены в следующих публикациях·

1 Пэдурару К П Функции консула на современном этапе // Московский журнал международного права 2004 № 4 (объём – 0, 9 п л)

2 Пэдурару К П Роль консульских привилегий и иммунитетов для эффективного обеспечения деятельности консульских учреждений и консульских должностных лиц // Liber Amicorum honouring Ghennady P Zukov Актуальные проблемы современного международного права· Материалы межвузовской научно-практической конференции Москва, 29 апреля 2005 года, Отв ред А Я Капустин, А Х Абашидзе – М Изд-во РУДН, 2005 (объём 0, 6 п л)

МГИМО (У) МИД России
Заказ № 412 Тираж 100 экз

Отпечатано в отделе оперативной полиграфии
и множительной техники МГИМО (У) МИД России
119218, Москва, ул Новочеремушкинская, 26

№21005

РНБ Русский фонд

2006-4
19640