

И. А. Ведель \*

## ИНТЕГРАЦИОННЫЕ АСПЕКТЫ СОТРУДНИЧЕСТВА ГОСУДАРСТВ В СФЕРЕ ЗАЩИТЫ ПРАВ ГРАЖДАН ЗА РУБЕЖОМ: МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ

*Рассматриваются вопросы международно-правового регулирования сотрудничества государств в сфере защиты прав граждан за рубежом. Анализируются правовые аспекты данного сотрудничества в рамках интеграционных образований, существующих на европейско-азиатском пространстве.*

*Ключевые слова: защита прав граждан за рубежом, дипломатическая защита, интеграционные образования, дипломатические и консульские учреждения*

*The article examines the international legal regulation of cooperation of states in the protection of citizens' rights abroad. It analyzes the legal aspects of this cooperation in the framework of integration structures existing at the European-Asian space.*

*Key words: protection of citizens' rights abroad, diplomatic protection, integration structures, diplomatic and consular offices*

Наиболее общие положения о необходимости уважения прав и свобод человека и гражданина, о защите этих прав международным сообществом и непосредственно государствами содержатся в таком важном международном источнике, как Устав Организации Объединенных Наций. Уже в преамбуле этого документа говорится о важности утверждения веры в уважение основных прав человека, в достоинство и ценность человеческой личности. В ч. 3 ст. 1 Устава сказано, что ООН преследует цели, в том числе поощрения и развития уважения к правам человека и основным свободам для всех без различия пола, расы, языка и религии. В ст. 55 (например, п. «с») содержится положение о том, что ООН содействует всеобщему уважению и соблюдению прав человека и основных свобод, а ст. 56 закрепляет норму, в соответствии с которой все члены Организации обязуются предпринимать совместные и самостоятельные действия в сотрудничестве с Организацией для достижения целей, указанных в ст. 55<sup>1</sup>.

Венские конвенции о дипломатических сношениях 1961 г. и консульских сношениях 1963 г., а также многочисленные двусторонние консульские конвенции содержат положения, относящиеся к данной сфере, в частности определяющие конкретные функции дипломатических представительств и консульских учреждений, действующих от имени государства и осуществляющих защиту своих граждан, находящихся за рубежом.

Положения, касающиеся этой сферы, имеются и в таких документах международно-правового характера, как Декларация о правах человека в отношении лиц, не являющихся гражданами страны, в которой они проживают, принятая на 40-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН в 1985 г., Конвенция о защите прав трудящихся-мигрантов и членов их семей 1990 г., Конвенция по вопросам гражданского процесса 1954 г. и др.

Нельзя не сказать о том, что в настоящее время Комиссия международного права ООН разработала Проект статей о дипломатической защите, состоящий из 19 статей, где предложено понимать дипломатическую защиту как «призвание государством посредством дипломатических мер или других средств мирного урегулирования к ответственности другого государства за вред, причиненный международно-противоправным

\* Ведель Игорь Анатольевич – аспирант кафедры иностранного государственного и международного права Уральской государственной юридической академии (Екатеринбург). Email: igor\_wedel@rambler.ru.

деянием этого государства физическому или юридическому лицу, являющемуся гражданином или имеющему национальность первого государства, в целях имплементации такой ответственности»<sup>2</sup>. Стоит отметить, что в доктрине международного права, как отечественной, так и зарубежной, даются несколько иные определения этого понятия<sup>3</sup>.

В международном общении государств действует один из основополагающих принципов международного права – принцип сотрудничества государств<sup>4</sup>. Данный принцип закреплен не только в Уставе ООН. Декларация 1970 г. о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом ООН, подчеркивает, что сотрудничество является обязанностью государств: «Государства обязаны сотрудничать друг с другом независимо от различий их политической, экономической и социальной систем, в различных областях международных отношений с целью поддержания международного мира и безопасности и содействия международной экономической стабильности и прогрессу, общему благосостоянию народов и международному сотрудничеству... С этой целью: государства сотрудничают в установлении всеобщего уважения и соблюдения прав человека, основных свобод для всех и в ликвидации всех форм расовой дискриминации и всех форм религиозной нетерпимости»<sup>5</sup>.

Декларация 1970 г. как международный документ с точки зрения территориальности носит универсальный характер. На европейском пространстве принцип сотрудничества государств еще более конкретизирован в таком общеевропейском акте, как Заключительный акт СБСЕ 1975 г., согласно которому «государства-участники будут развивать свое сотрудничество друг с другом, как и со всеми государствами, во всех областях в соответствии с целями и принципами Устава ООН... они будут стремиться, расширяя свое сотрудничество, как это определено выше, развивать более тесные отношения между собой на лучшей и более прочной основе на благо народа»<sup>6</sup>. Кроме того, особо подчеркивается стремление содействовать взаимопониманию и доверию, дружественным и добрососедским отношениям, безопасности и справедливости, в том числе, надо полагать, в сфере защиты прав граждан за рубежом.

На современном этапе развития международного общения принцип сотрудничества государств становится все более значимым, приобретает универсальный характер. Особенно это важно с точки зрения развития интеграционных процессов, очевидно проявляющихся на европейско-азиатском пространстве. Такое сотрудничество реализуется в самых различных областях межгосударственного общения, в частности в сфере защиты прав граждан за рубежом.

Защиту прав граждан, находящихся за границей, должно осуществлять и осуществляет именно государство посредством своих органов и должностных лиц. Как справедливо отмечает И. И. Лукашук, в большинстве случаев дипломатическую защиту прав граждан за рубежом производят дипломатические представительства и консульские учреждения, но в исключительных случаях в действие вступает ведомство иностранных дел и даже правительство<sup>7</sup>.

В Проекте статей о дипломатической защите в качестве того, кто осуществляет защиту граждан, находящихся за рубежом, упоминается только государство. Через какие именно органы или с помощью каких конкретно представителей государство действует, в Проекте статей не указывается.

Тем не менее практика межгосударственного общения в области защиты граждан за рубежом свидетельствует о том, что в большинстве случаев дипломатическую и консульскую защиту осуществляют непосредственно дипломатические представительства и консульские учреждения. В соответствии со ст. 3 Венской конвенции о дипломатических сношениях 1961 г. и ст. 5 Венской конвенции о консульских сношениях 1963 г. одной из основных функций дипломатических и консульских учреждений является защита в государстве пребывания интересов как самого аккредитуемого государства, так и его

граждан. Об этом говорят и ученые-юристы. Так, Д. С. Гвоздецкий отмечает, что «в отличие от других форм защиты, дипломатическая защита осуществляется через органы внешних сношений: внутригосударственные или зарубежные, в частности Министерство иностранных дел (или его представителя), дипломатическое представительство, специальные миссии»<sup>8</sup>.

Для защиты прав граждан, находящихся за границей, зарубежные органы внешних сношений обладают всем необходимым: от зданий и помещений, техники и оборудования до права свободно связываться со своим государством, в том числе с любыми его органами, а также контактировать с гражданами аккредитуемого государства. Так, посольства, являясь дипломатическими представительствами высшего уровня, могут консультировать граждан своего государства по любым вопросам, относящимся к их пребыванию в определенной стране, делать различные запросы по поводу защиты интересов своего государства и его граждан.

Представляется, что наиболее эффективно защищать права граждан на иностранной территории государство гражданства (посредством любого государственного органа или должностных лиц) сможет при реализации принципа сотрудничества государств, особенно в рамках интеграционных образований. Это проявляется не только на уровне международно-правового регулирования (например, в рамках Евросоюза действуют общие нормы, предполагающие единое гражданство для всех граждан ЕС, что означает тесное сотрудничество европейских государств при осуществлении защиты своих граждан на территории других европейских государств или на территории третьих стран), но и на уровне фактических межгосударственных отношений.

Наглядным примером могут служить нормы ст. 46 «Дипломатическая и консульская защита» Хартии Европейского Союза об основных правах<sup>9</sup>, где указано: «Каждый гражданин Союза на территории третьей страны, где не представлено государство-член, гражданином которого он является, пользуется защитой со стороны дипломатических и консульских учреждений любого государства-члена на тех же условиях, что и граждане данного государства». Приведенное положение конкретизировано в Договоре о функционировании Европейского Союза, заключенном в Риме 25 марта 1957 г.<sup>10</sup>: «Каждый гражданин Союза на территории третьей страны, где не представлено государство-член, гражданином которого он является, пользуется защитой со стороны дипломатических и консульских учреждений любого государства-члена на тех же условиях, что и граждане данного государства. Государства-члены принимают необходимые положения и вступают между собой в международные переговоры, требуемые с целью обеспечить эту защиту. Совет, постановляя в соответствии со специальной законодательной процедурой и после консультации с Европейским парламентом, может принимать директивы, устанавливающие меры по координации и сотрудничеству, необходимые с целью облегчить эту защиту».

Следовательно, в рамках такого интеграционного образования, как Евросоюз, где установлено единое гражданство и общее для всех стран-участниц законодательство наднационального характера, защита прав граждан, находящихся на территории третьего государства, может осуществляться не только посредством дипломатических и консульских учреждений любого государства-члена ЕС, но и посредством наднациональных органов власти, что в действительности должно значительно повышать эффективность оказываемой защиты.

Интеграционные процессы, в том числе в сфере международно-правового регулирования защиты прав граждан за рубежом, наблюдаются и на территории бывшего Советского Союза. За последние 20 лет здесь образовалось несколько международных объединений, в которых активную роль играет наше государство и которые преследуют, наряду с экономическими и политическими, социальные и гуманитарные цели, в частности стремятся обеспечить эффективную защиту прав наших граждан, находящихся

в иностранном государстве. Так, в письме Правительства России от 13 апреля 2004 г.<sup>11</sup>, содержащем заключение по проекту федерального закона о ратификации Соглашения о создании Единого экономического пространства между Россией, Украиной, Казахстаном и Беларусью, говорится, что «реализация указанного Соглашения должна способствовать экономическому и социальному прогрессу государств-участников, их гармоничному развитию, дальнейшему углублению интеграционных процессов».

В рамках Союзного государства Российской Федерации и Республики Беларусь приняты и действуют нормы, схожие с европейскими положениями о защите граждан на территории третьих стран. Так, в ст. 14 Договора о создании Союзного государства<sup>12</sup> закреплено, что граждане государств-участников считаются одновременно гражданами Союзного государства и что в Союзном государстве признаются и гарантируются права и свободы человека и гражданина согласно общепризнанным принципам и нормам международного права. В соответствии со ст. 15 данного Договора «каждый гражданин государства-участника имеет право на защиту на территории третьего государства, где не имеется представительства государства-участника, гражданином которого он является, со стороны дипломатических представительств или консульских учреждений другого государства-участника на тех же условиях, что и граждане этого государства-участника».

Представляется, что в рамках ныне создающегося Евразийского союза (в составе России, Казахстана и Белоруссии) интеграционные процессы в сфере правового регулирования защиты прав граждан данных государств на территории третьих стран будут проходить еще активнее, чем те, которые наблюдаются сегодня на территории бывшего Союза Советских Социалистических Республик (в том числе в пределах СНГ). На основании заявлений, сделанных отдельными лидерами стран-участниц будущего Союза, а также в связи с развитием отношений между нашими государствами в самых различных областях жизнедеятельности и укреплением межгосударственных связей можно ожидать от этого нового интеграционного образования более тесных взаимосвязей между дипломатическими и консульскими учреждениями, иными органами (возможно, и наднациональными, если таковые будут созданы) и их должностными лицами в области предоставления дипломатической защиты и консульского содействия гражданам этих государств при их нахождении на территории третьего государства. Во всяком случае очевидно, что на современном этапе развития межгосударственного общения и международного права подобное развитие интеграционных процессов на территории СНГ необходимо и неизбежно как с точки зрения нормативно-правового регулирования, так и с позиции фактических, можно даже сказать, прагматичных отношений.

Таким образом, чем более тесное сотрудничество устанавливается между государствами, чем более дружественные и доверительные отношения между ними, тем более плодотворно защищаются права граждан государства, находящихся на территории второго государства. В наибольшей степени этот вывод очевиден для стран, выступающих участницами интеграционных образований, что помогает эффективнее защищать права своих граждан, укреплять безопасность и сотрудничество в межгосударственном общении. Ярким примером служат интеграционные процессы на европейско-азиатском пространстве (Европейский союз; Евразийский союз, создающийся на основе уже действующего Таможенного союза, и т. д.), где исторически сложились тесные отношения между существующими в этом регионе странами, что, безусловно, оказывает огромное влияние на развитие международного права в целом и института дипломатической защиты (консульского содействия) граждан за рубежом в частности.

<sup>11</sup> Устав Организации Объединенных Наций: принят в Сан-Франциско 26 июня 1945 г., вступил в силу 24 октября 1945 г. // Сб. действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных СССР с иностранными государствами. Вып. XII. М., 1956. С. 14–47; Действующее международное право. Т. 1. М., 1996. С. 7–33; Международное публичное право: сб. док. Т. 1. М., 1996. С. 1–2, 227–237, 401–404.

<sup>2</sup> Доклад Комиссии международного права. 58-я сессия. 1 мая – 9 июня и 3 июля – 11 августа 2006 г., Нью-Йорк // Генеральная Ассамблея ООН. Официальные отчеты. 61-я сессия. Доп. № 10 (A/61/10). С. 23.

<sup>3</sup> Подробнее об этом см.: *Ведель И. А.* Некоторые аспекты осуществления дипломатической защиты (консульского содействия) дипломатическими и консульскими учреждениями // Рос. юрид. журн. 2012. № 3.

<sup>4</sup> Международное право: учеб. / отв. ред. Г. В. Игнатенко, О. И. Тиунов. 5-е изд., перераб. и доп. М., 2010. С. 169–170.

<sup>5</sup> Декларация о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций от 24 октября 1970 г. // ООН. Резолюция Генеральной Ассамблеи на 25-й сессии. Нью-Йорк, 1970. С. 151–155.

<sup>6</sup> Заключительный акт СБСЕ (Хельсинки, 1 августа 1975 г.) // Действующее международное право. Т. 1.

<sup>7</sup> *Лукашук И. И.* Международное право. Общая часть: учеб. для студентов юрид. факультетов и вузов. 3-е изд., перераб. и доп. М., 2005. С. 402.

<sup>8</sup> *Гвоздецкий Д. С.* Правовые основы функционирования института дипломатической защиты // Закон и право. 2010. № 8. С. 96.

<sup>9</sup> Хартия Европейского Союза об основных правах (Страсбург, 12 декабря 2007 г.) (2007/С 303/01) (официально не опубликована).

<sup>10</sup> Договор о функционировании Европейского Союза (Рим, 25 марта 1957 г.) (в ред. Лиссабонского договора 2007 г.). Консолидированный текст (официально не опубликован).

<sup>11</sup> Заключение по проекту федерального закона № 16771-4 «О ратификации Соглашения о формировании Единого экономического пространства», внесенному в Государственную Думу Президентом Российской Федерации: письмо Правительства РФ от 13 апреля 2004 г. № 2386п-П2 (официально не опубликовано).

<sup>12</sup> Договор о создании Союзного государства (Москва, 8 декабря 1999 г.): вступил в силу 26 января 2000 г. // СЗ РФ. 2000. № 7. Ст. 786; Бюл. междунар. договоров. 2000. № 3; Рос. газ. 2000. 29 янв.