

И. А. Ведель \*

## ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ДИПЛОМАТИЧЕСКИХ ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВ И КОНСУЛЬСКИХ УЧРЕЖДЕНИЙ В СФЕРЕ ЗАЩИТЫ ПРАВ ГРАЖДАН ЗА РУБЕЖОМ

*Деятельность дипломатических представительств и консульских учреждений в сфере защиты прав граждан за рубежом регулируется как на международно-правовом уровне, так и на уровне национально-правовых систем. Анализируются положения международно-правовых и российских нормативных актов в этой сфере, предпринимается попытка доказать, что существующих норм недостаточно для полного и всестороннего урегулирования данных вопросов.*

*Ключевые слова: дипломатическое представительство, консульское учреждение, защита прав граждан, дипломатическая защита, консульское содействие*

*Activity of diplomatic representations and consular offices in the sphere of protection of the rights of citizens living abroad is regulated on the international legal level and at the level of national legal systems. This article analyzes the provisions of international legal acts and Russian legislation affecting this sphere, attempts to prove that the existing rules are not enough for full and comprehensive settlement of these matters are made.*

*Key words: diplomatic representation, consular office, protection of the rights of citizens, diplomatic protection, consular assistance*

В настоящее время несомненна актуальность вопросов защиты прав и свобод человека и гражданина. Данная тема имеет большое значение на уровне как международного общения, так и отдельных государств, в том числе Российской Федерации. Значимость прав и свобод человека и гражданина в нашей стране подтверждается не только участием России в различных международных договорах, посвященных защите прав и свобод человека, но и закреплением на национальном уровне, конституционно-правовом в первую очередь, соответствующих положений. В частности, ст. 2 Конституции РФ объявляет человека, его права и свободы высшей ценностью и говорит о том, что признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина выступают обязанностью государства.

Следует подчеркнуть, что в последнее время в нашей стране особое внимание уделяется узкому, но все более актуальному вопросу в области защиты прав человека — защите прав наших граждан за рубежом. Так, в Концепции внешней политики Российской Федерации<sup>1</sup>, утвержденной Президентом РФ 12 июля 2008 г., указано, что «Россия, приверженная универсальным демократическим ценностям, включая обеспечение прав и свобод человека, видит свои задачи в том, чтобы защищать права и законные интересы российских граждан и соотечественников, проживающих за рубежом, на основе международного права и действующих двусторонних соглашений, рассматривая многомиллионную русскую диаспору — Русский мир — в качестве партнера, в том числе в деле расширения и укрепления пространства русского языка и культуры».

Кроме того, Президент РФ Д. А. Медведев в мае 2011 г. на совещании с членами Совета безопасности России сообщил о принятии Указа «О создании Фонда поддержки

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

и защиты прав соотечественников, проживающих за рубежом»: Фонд будет поддерживать российских граждан за рубежом в случае нарушения их прав и интересов, оказывать им правовую, информационную, организационную и финансовую помощь. Отметим, что в 2006 г. с аналогичной инициативой выступал В. В. Путин<sup>2</sup>.

В международном и национальном праве выделяется особый институт, именуемый дипломатической защитой (консульская защита (содействие, помощь) рассматривается как особая форма защиты граждан за рубежом в практике государств и теории международного права). Данный институт известен международному праву весьма продолжительное время. Так, Ш. Д. Содиков пишет, что «институт дипломатической защиты возник на Ближнем Востоке в IV веке до н. э., то есть с момента возникновения первых рабовладельческих государств»<sup>3</sup>.

По мнению И. И. Лукашука, дипломатическая защита — это дипломатическая процедура, с помощью которой государство защищает права своих граждан в случае их нарушения международно-противоправным деянием другого государства, в котором они не смогли добиться восстановления своих прав, исчерпав местные средства юридической защиты<sup>4</sup>.

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>5</sup>.

Таким образом, очевидно, что в большинстве случаев дипломатическую и консульскую защиту оказывают именно дипломатические представительства и консульские учреждения, однако в исключительных случаях в данный процесс могут вступить и другие органы, например Министерство иностранных дел.

Правовое регулирование деятельности дипломатических и консульских учреждений в сфере защиты прав граждан происходит как на международном уровне, так и на уровне национальных правовых систем.

Общие положения о необходимости уважения прав и свобод человека и гражданина, их защите международным сообществом и непосредственно государствами содержатся в Уставе Организации Объединенных Наций<sup>6</sup>. В его Преамбуле говорится о важности утверждения веры в уважение основных прав человека, 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 п. «с» ст. 55 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 ООН обязуются предпринимать совместные и самостоятельные действия в сотрудничестве с Организацией для достижения целей, указанных в ст. 55. Устав ООН также включает нормы, закрепляющие полномочия, цели и задачи в сфере прав человека органов системы ООН (ч. 2 ст. 62 — функции Экономического и Социального советов, п. «с» ст. 76 — задачи системы опеки) и т. д.

Функции дипломатических представительств определяются, в частности, в Венской конвенции о дипломатических сношениях 1961 г.<sup>7</sup> Пункт «b» ч. 1 ст. 3 Конвенции говорит о том, что функции дипломатического представительства состоят в защите в государстве пребывания интересов аккредитуемого государства и его граждан в пределах, допускаемых международным правом. Помимо этого, в Конвенции есть ряд положений, касающихся вопросов защиты прав граждан аккредитуемого государства: например, п. «с» ст. 45 закрепляет возможность аккредитуемого государства вверить защиту прав своих граждан третьему государству в случае разрыва дипломатических отношений с государством пребывания.

Функции консульских учреждений в сфере защиты прав граждан фиксируются в свою очередь в Венской конвенции о консульских сношениях 1963 г.<sup>8</sup> (пп. «а», «е», «g», «h», «i», «l» ст. 5 — консульские функции в данной сфере; ст. 6—8 — выполнение консульских функций за пределами консульского округа, в третьем государстве и от имени третьего государства; ст. 27 — вверение защиты своих граждан третьему государству; ст. 36 — сношение и контакт с гражданами своего государства). Кроме того, Россией заключены многочисленные двусторонние консульские договоры и конвенции, где также содержатся положения о защите наших граждан на территории соответствующего государства, а также договоры о правовом положении наших граждан и граждан того государства, с которым заключен договор.

Декларация о правах человека в отношении лиц, не являющихся гражданами страны, в которой они проживают<sup>9</sup>, принятая на 40-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН в 1985 г., в ст. 10 напрямую закрепляет право иностранца (под которым в соответствии со ст. 1 Декларации понимается «...любое лицо, не являющееся гражданином государства, в котором оно находится») в любое время связаться с консульством или дипломатическим представительством государства, гражданином которого он является, или, при отсутствии таковых, с консульством или дипломатическим представительством любого другого государства, которому поручено защищать интересы государства, гражданином которого он является, в государстве, в котором проживает этот иностранец. Аналогичные нормы закреплены в ст. 23 Международной конвенции о защите прав трудящихся-мигрантов и членов их семей 1990 г.<sup>10</sup> Следует отметить, что Декларация не только подтвердила право на дипломатическую защиту (консульское содействие), но и указала права и основные свободы, которыми могут пользоваться иностранцы в государстве пребывания.

Нельзя не упомянуть тот факт, что Комиссия международного права ООН в 2006 г. разработала Проект статей о дипломатической защите, состоящий из 19 статей, в первой из которых сказано, что «дипломатическая защита состоит в призвании государством посредством дипломатических мер или других средств мирного урегулирования к ответственности другого государства за вред, причиненный международно-противоправным деянием этого государства физическому или юридическому лицу, являющемуся гражданином или имеющему национальность первого государства, в целях имплементации такой ответственности»<sup>11</sup>. По словам М. А. Амировой, «такой подход Комиссии международного права логичен, учитывая общий мандат данного органа и ту всеобъемлющую задачу, которую Комиссия поставила перед собой в плане поиска путей решения международной ответственности вообще. Однако это только одна сторона дипломатической защиты. Ее юридическая природа при этом не проясняется»<sup>12</sup>.

Таким образом, очевидно, что механизм международно-правового регулирования дипломатической защиты и консульского содействия, а именно деятельности дипломатических представительств и консульских учреждений в сфере защиты прав граждан за рубежом, в нормативных правовых актах отражен недостаточно. Нормы, относящиеся к данной сфере, не кодифицированы, а правоотношения, возникающие в связи с защитой граждан за рубежом дипломатическими и консульскими учреждениями, регламентируются в основном обычными международными нормами.

Рассмотрим внутригосударственное правовое регулирование вопросов защиты прав граждан, находящихся за рубежом, дипломатическими представительствами и консульскими учреждениями. Д. С. Гвоздецкий, пишет, что «во многих европейских государствах, в том числе и в Российской Федерации, институт дипломатической защиты основывается преимущественно на обычных нормах международного права и до сих пор не получил должного внимания со стороны законодателей. Так, в России не только не принято ни одного нормативного акта, регулирующего отношения, связанные с действиями государства по реализации своей обязанности, закрепленной в ч. 2 ст. 61 Конституции

РФ, элементарно отсутствуют внутримидовские инструкции, которые бы утвердили схему действий по осуществлению дипломатической защиты»<sup>13</sup>. Анализ российского законодательства показывает, что в нашей стране не существует нормативного акта, который бы полностью регулировал отношения, связанные с осуществлением деятельности дипломатических представительств и консульских учреждений в области защиты прав граждан за рубежом. Однако в законодательстве все же есть нормы, так или иначе затрагивающие данную сферу, причем эти нормы относятся к разным уровням правового регулирования: они содержатся и в Конституции РФ, и в некоторых федеральных законах, и в подзаконных актах.

Как справедливо указывают А. Азаров, В. Ройтер и К. Хюфнер, основой эффективной защиты и восстановления нарушенных прав граждан России являются положения Конституции нашей страны. Конституция РФ устанавливает нормы взаимоотношений личности и государства, их права и обязанности, гарантии и пределы прав и свобод человека в данном обществе, правила взаимоотношений между людьми. Права и свободы человека и гражданина, сформулированные в Конституции РФ, соответствуют международным стандартам, отвечают требованиям Всеобщей декларации прав человека, Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах и Международного пакта о гражданских и политических правах. В Конституции закреплены принципы прямого действия ее норм (ч. 1 ст. 15) и непосредственного действия прав и свобод человека и гражданина (ст. 18), значит, при отсутствии законов всем органам и лицам необходимо руководствоваться Конституцией<sup>14</sup>.

Кроме того, в Конституции РФ содержится норма, непосредственно относящаяся к вопросу защиты наших граждан за пределами России: ч. 2 ст. 61 гласит, что Российская Федерация гарантирует своим гражданам защиту и покровительство за ее пределами. Данная норма имеет особое значение, обусловленное актуальностью проблемы правового положения наших граждан, проживающих за рубежом, кроме того, в защите порой нуждаются и российские граждане, выезжающие за границу на определенное время – в командировки, по частным делам, контрактам и т. п. Это конституционное положение отражено также в ч. 1 ст. 7 Федерального закона от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации»<sup>15</sup>: «Гражданам Российской Федерации, находящимся за пределами Российской Федерации, предоставляются защита и покровительство Российской Федерации». В ч. 2 ст. 7 Закона говорится о том, что именно органы государственной власти России, дипломатические представительства и консульские учреждения Российской Федерации, находящиеся за пределами нашей страны, должностные лица указанных представительств и учреждений обязаны содействовать тому, чтобы гражданам РФ была обеспечена возможность пользоваться в полном объеме всеми правами, установленными Конституцией РФ, федеральными конституционными законами, федеральными законами, общепризнанными принципами и нормами международного права, международными договорами России, законами и правилами государств проживания или пребывания граждан Российской Федерации, а также возможность защищать их права и охраняемые законом интересы.

Особое внимание хотелось бы уделить принятому в виде Федерального закона в июле 2010 г. и вступившему в силу сравнительно недавно новому Консульскому уставу, заменившему Консульский устав СССР 1976 г. Данный Федеральный закон определяет правовые основы осуществления консульской деятельности, права и обязанности консульских должностных лиц по защите прав и интересов РФ, граждан и юридических лиц РФ за пределами нашей страны. В ч. 1 ст. 5 Закона дается определение понятия «консульские функции»: это «полномочия консульских учреждений и консульских отделов дипломатических представительств Российской Федерации по защите прав и интересов Российской Федерации, граждан Российской Федерации и российских юридических лиц за пределами Российской Федерации»<sup>16</sup>. В ч. 2 ст. 5 перечислены консуль-

ские функции, причем их перечень открытый. Наиболее емкой и значимой с точки зрения регламентации деятельности консульских учреждений в сфере защиты прав наших граждан за границей является гл. 4 «Действия по выполнению консульских функций». К ним, в частности, относятся действия консульских должностных лиц по осуществлению консульского учета граждан России, временно находящихся или постоянно проживающих в иностранном государстве, на территории соответствующего консульского округа в целях обеспечения их прав, интересов и безопасности (ст. 17); консульские действия в отношении российских граждан, находящихся под арестом, заключенных в тюрьму, взятых под стражу, задержанных либо пропавших без вести (ст. 18); в отношении несовершеннолетних граждан России, усыновленных (удочеренных), а также граждан России, нуждающихся в установлении над ними опеки или попечительства (ст. 19). Кроме того, закрепляются полномочия консульских должностных лиц в случае утраты гражданином Российской Федерации документа, удостоверяющего его личность, за пределами нашей страны или в случае нахождения в государстве пребывания без средств к существованию (ст. 20) и другие консульские действия. В Уставе также содержатся положения о почетном консуле Российской Федерации, который в соответствии со ст. 38 осуществляет функции в том числе по защите прав наших граждан за рубежом, но в рамках своей компетенции.

Среди подзаконных актов, затрагивающих вопросы деятельности дипломатических и консульских учреждений в сфере защиты прав граждан за рубежом, можно выделить Положение о посольстве Российской Федерации, утвержденное Указом Президента РФ от 28 октября 1996 г. № 1497<sup>17</sup>, где в качестве одной из функций посольства указана «защита в государстве пребывания прав и интересов граждан и юридических лиц Российской Федерации с учетом законодательства государства пребывания» (абз. 10 п. 6). В Положении о Министерстве иностранных дел Российской Федерации, утвержденном Указом Президента России от 11 июля 2004 г. № 865<sup>18</sup>, основными задачами данного Министерства помимо прочего называются: защита дипломатическими и международно-правовыми средствами прав, свобод и интересов граждан и юридических лиц Российской Федерации за рубежом; содействие развитию связей и контактов с соотечественниками, проживающими за рубежом (подп. 5, 8 п. 2).

Как было отмечено, актов самого Министерства иностранных дел, которые бы напрямую регулировали отношения по защите дипломатическими представительствами и консульскими учреждениями прав наших граждан за границей, в настоящее время нет. Однако в некоторых актах организационного порядка можно встретить нормы, посвященные данному вопросу. Например, в Положении о Департаменте консульской службы Министерства иностранных дел Российской Федерации, утвержденном приказом МИД России от 14 августа 1996 г. № 6430<sup>19</sup>, указано, что основными задачи Департамента являются обеспечение в рамках своей компетенции своевременного и четкого выполнения решений высших органов государственной власти Российской Федерации в соответствии с поручениями руководства МИД России по реализации государственной политики в области консульских сношений Российской Федерации с иностранными государствами, защиты прав и интересов Российского государства, его граждан и юридических лиц за рубежом (п. 2.1), проведение совместно с определенными государственными и общественными организациями Российской Федерации работы по укреплению связей с соотечественниками за рубежом, участие в разработке и осуществлении мер, направленных на защиту прав соотечественников, проживающих на территории иностранных государств (п. 2.7).

Таким образом, деятельность дипломатических представительств и консульских учреждений в сфере защиты прав граждан за рубежом регулируется как на международно-правовом, так и на внутригосударственном уровне. Однако существующей нормативно-правовой регламентации данной деятельности недостаточно. Международ-

ные нормы, относящиеся к этой сфере, до сих пор не представлены в виде кодифицированного акта. Действительно, были попытки создать такой акт (например, Проект статей о дипломатической защите, разработанный Комиссией международного права ООН), но пока неясно, обретут эти проекты форму конвенции или нет. Кроме того, даже если это произойдет, представляется, что не все проблемы и вопросы в области защиты прав граждан за рубежом дипломатическими и консульскими учреждениями будут урегулированы на международном уровне. Что касается внутринационального законодательства, законодательства Российской Федерации в частности, то нельзя не отметить, что проблемы с нормативным урегулированием вопросов защиты прав граждан, находящихся за границей, зарубежными органами внешних сношений остаются нерешенными, поскольку имеющиеся нормы носят в основном общий характер и не могут обеспечить полноценное регулирование указанной сферы.

<sup>1</sup> Концепция внешней политики Российской Федерации: утв. Президентом РФ 12 июля 2008 г. № Пр-1440 // URL: <http://kremlin.ru/acts/785>. Официально текст Концепции опубликован не был.

<sup>2</sup> URL: <http://zasudili.ru/news/index.php?ID=1119>.

<sup>3</sup> Содилов Ш. Д. Некоторые аспекты института дипломатической защиты в Древнем мире и в Средние века // Право и политика. 2010. № 7.

<sup>4</sup> Лукашук И. И. Международное право. Общая часть: учеб. для студентов юрид. факультетов и вузов. 3-е изд., перераб. и доп. М., 2005. С. 393.

<sup>5</sup> Гвоздецкий Д. С. Правовые основы функционирования института дипломатической защиты // Закон и право. 2010. № 8. С. 96.

<sup>6</sup> Сб. действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных СССР с иностранными государствами. М., 1956. Вып. XII. С. 14–47.

<sup>7</sup> Венская конвенция о дипломатических сношениях: заключена в Вене 18 апреля 1961 г. // Сб. действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных СССР с иностранными государствами. М., 1970. Вып. XXIII. С. 136–148.

<sup>8</sup> Венская конвенция о консульских сношениях: заключена в Вене 24 апреля 1963 г. // Сб. междунар. договоров СССР. М., 1991. Вып. XLV. С. 124–147.

<sup>9</sup> Декларация о правах человека в отношении лиц, не являющихся гражданами страны, в которой они проживают: принята 13 декабря 1985 г. Резолюцией 40/144 на 116-м пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН // Действующее международное право: в 3 т. / сост. Ю. М. Колосов, Э. С. Кривчикова. М., 1996–1997. Т. 1.

<sup>10</sup> Международная конвенция о защите прав трудящихся-мигрантов и членов их семей: принята 18 декабря 1990 г. Резолюцией 45/158 на 69-м пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН // Сов. журн. междунар. права. 1991. № 3–4. С. 136–172.

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

<sup>12</sup> Амирова М. А. Дипломатическая защита государством своего гражданина // Государство и право. 2008. № 3. С. 24.

<sup>13</sup> Гвоздецкий Д. С. Современные формы дипломатической защиты и их связь с реализацией прав человека в международном праве // Закон и право. 2011. № 2. С. 20.

<sup>14</sup> Азаров А., Ройтер В., Хюфнер К. Защита прав человека: международные и российские механизмы. М., 2000. С. 191–192.

<sup>15</sup> СЗ РФ. 2002. № 22. Ст. 2031.

<sup>16</sup> Консульский устав Российской Федерации: Федеральный закон от 5 июля 2010 г. № 154-ФЗ // Рос. газ. 2010. 7 июля.

<sup>17</sup> Об утверждении Положения о посольстве Российской Федерации: Указ Президента РФ от 28 октября 1996 г. № 1497 // Там же. 1996. 31 окт.

<sup>18</sup> Вопросы Министерства иностранных дел Российской Федерации: Указ Президента РФ от 11 июля 2004 г. № 865 // СЗ РФ. 2004. № 28. Ст. 2880.

<sup>19</sup> Об утверждении Положения о Департаменте консульской службы Министерства иностранных дел Российской Федерации: приказ Министерства иностранных дел РФ от 14 августа 1996 г. № 6430. Официально текст Положения опубликован не был.