

ВЕНСКАЯ КОНВЕНЦИЯ О ДИПЛОМАТИЧЕСКИХ СНОШЕНИЯХ

Эйлин Денза

Профессор международного права

Введение

С учетом практически универсального участия суверенных государств, высокой степени соблюдения государствами-участниками и воздействия на международный правовой порядок Венская конвенция о дипломатических сношениях может считаться наиболее успешным из документов, разработанных в принятых Организацией Объединенных Наций рамках кодификации и прогрессивного развития международного права. Ее успех объясняется не только высоким качеством подготовительной работы, проделанной Комиссией международного права, и способностью представителей государств на Конференции вести переговоры, но и долгосрочной стабильностью основных норм дипломатического права и эффективностью взаимности как меры против несоблюдения.

Исторический контекст

С древнейших времен среди всех народов, которые желали взаимодействовать на иной основе, нежели завоевание и подчинение, личность посланника или посредника между ними была неприкосновенной. До тех пор, пока не было признано (первоначально по религиозным соображениям), что вестник или посланник мог передвигаться в условиях безопасности для заключения перемирия или соглашения для урегулирования споров, невозможными были мирные международные отношения и нормы по вопросам существа. Значение личной неприкосновенности, предоставлявшейся посланникам, например среди городов древней Греции или среди государств древней Индии, уменьшалось по мере расцвета Римской империи, а позднее Византии – оба эти государства стремились к порабощению, а не к сосуществованию. Дипломатия в ее современном понимании вновь появилась в эпоху Возрождения и в XVI веке – период ожесточенной религиозной розни – среди суверенных правителей вошло в практику предоставлять особую защиту и иммунитет от уголовного преследования даже послам, подозреваемым в заговоре против суверена, при котором они были аккредитованы. Ко времени проведения Вестфальского конгресса в 1648 году наличие постоянных представительств считалось обычным способом осуществления международных сношений между суверенными государствами, а в следующем столетии возникли детальные нормы в отношении иммунитета послов и сопровождавших их семей и персонала как от гражданского,

так и от уголовного преследования, неприкосновенности помещений посольств и освобождения от таможенных пошлин и от налогов. Эти нормы международного обычного права подробно описаны уже такими авторами, как Гроций (1625 год), Бейнкерсхук (1721 год) и Ваттель (1758 год).

Первым международным документом, в котором кодифицировался какой-либо аспект дипломатического права, стало принятое Венским конгрессом в 1815 году положение, упростившее сложные правила относительно классов глав дипломатических представительств и установившее, что старшинство среди глав представительств определяется сроком прибытия на место службы. До этого времени старшинство, дававшее право на прямой доступ к принимающему правителю, а также на церемониальные почести, было предметом многочисленных и ожесточенных распрей. Кодификация среди государств иммунитетов и привилегий дипломатических агентов стала проводиться, лишь когда государствами – членами Панамериканского союза была разработана Гаванская конвенция 1928 года, но в ее терминологии и нормах должным образом не отражалась современная практика. Большее значение имел проект конвенции, составленный в 1932 году в рамках Гарвардских исследований по международному праву.

Создание в рамках Организации Объединенных Наций Комиссии международного права открыло путь для всеобъемлющей кодификации с целью подтверждения норм международного права, которые были приняты в качестве закрепившихся, если не соблюдаемых всеми. Сохранялись области, в которых принятые в государствах нормы расходились, – в частности относительно привилегий и иммунитетов персонала низшего звена, положения дипломата, являющегося гражданином государства пребывания, и масштаба исключений из иммунитета от юрисдикции того или иного дипломата, – поэтому в любой конвенции содержался элемент "прогрессивного развития", а также кодификации права.

История ведения переговоров

Работа по подготовке к Венской конференции велась по стандартной процедуре Организации Объединенных Наций по кодификации международного права, применяемой в областях, где уже существует обширная практика государств, прецеденты и доктрина. В 1952 году Югославия предложила предоставить этой теме приоритет, и после обсуждения в Шестом комитете (по правовым вопросам) Генеральная Ассамблея поручила Комиссии международного права провести в качестве приоритетной темы кодификацию права дипломатических сношений и иммунитетов. Комиссия назначила г-на Сандстрема (Швеция) Специальным докладчиком, и его доклад послужил основой для проекта статей, принятых

Комиссией в 1957 году. Эти статьи прошли обсуждение в Шестом комитете Генеральной Ассамблеи и были разосланы всем членам Организации Объединенных Наций и ее специализированных учреждений с предложением представлять замечания. Комиссия приняла во внимание замечания 21 государства и в 1958 году подготовила пересмотренные и расширенные статьи и рекомендовала, чтобы они послужили основой Конвенции – это решение поддержала Генеральная Ассамблея. В Конференции, которая проходила в Вене со 2 марта по 14 апреля 1961 года, приняло участие 81 государство, и Конвенция была подписана 18 апреля.

Успех Конференции и разработанной на ней Конвенции можно объяснить тем, что основные правила, регулирующие дипломатические отношения, оставались стабильными на протяжении более 200 лет. Хотя методы учреждения посольств и осуществления с ними сношений коренным образом менялись, оставались и по-прежнему остаются неизменными их основные функции – представление аккредитуемого государства, защита его интересов и интересов его граждан, ведение переговоров с государством пребывания, наблюдение за существующими в нем условиями и их развитием и сообщение о них. Во-вторых, поскольку установление дипломатических отношений и учреждение постоянных представительств осуществляются по взаимному согласию, каждое государство является как аккредитуемым государством, так и государством пребывания. Его собственные представители за рубежом в определенном смысле являются заложниками, которые на основе взаимности могут пострадать, если это государство нарушит нормы дипломатического иммунитета, или к ним могут быть применены санкции даже за незначительные ограничения, касающиеся привилегий или протокола. На Венской конференции 1961 года в целом отсутствовал конфликт интересов между противостоящими друг другу группами государств.

Исключение из этой симметрии интересов представляет собой вопрос связи между посольством и аккредитуемым государством – что было очевидно на Венской конференции, где, возможно, наиболее ожесточенные дебаты проходили по вопросу о том, имеют ли аккредитуемые государства право устанавливать и использовать беспроводной передатчик. Хотя право на беспрепятственное общение между аккредитуемым государством и его представительством за рубежом давно установлено в отношении неприкосновенности курьеров и перевозимой ими дипломатической почты (ввиду чего любое вмешательство осуществляется тайно и при обнаружении отрицается), в 1961 году только государства, обладающие передовыми техническими ресурсами, эксплуатировали радиопередатчики. Другие государства выражали обеспокоенность по поводу того, что эти передатчики могут использоваться для широкоэвещательной передачи пропагандистских программ, а поскольку

они расположены на неприкосновенной территории, не контролируемой государством пребывания, это может привести к нарушению Международной конвенции электросвязи. Вопреки пожеланиям всех основных государств Комитетом полного состава Конференции была принята поправка, которая специально предусматривала не только согласие государства пребывания на радиопередатчик, но и "надлежащие договоренности в отношении его использования в соответствии с законами государства пребывания и международными нормами". Тем не менее на пленарном заседании был достигнут компромисс, и вышеприведенные в кавычках слова, которые могли предполагать право государства пребывания на инспекцию, были сняты.

Этот пример показывает готовность делегатов Венской конференции 1961 года добиваться компромиссных решений, которые сделали бы окончательный текст Конвенции приемлемым для правительств и национальных парламентов, которые затем будут принимать решения о ратификации, а не пользоваться численным преимуществом. Столь же конструктивный подход был применен по спорному вопросу о дипломатической почте. Согласно существовавшему ранее обычаю, допускалось, чтобы государство пребывания, если оно предполагает, что в дипломатической почте содержатся иные материалы, кроме допустимых официальных документов и оборудования, оспаривало полномочия курьера, после чего аккредитующее государство могло вернуть вызывающую подозрение почту нераспечатанной или представить ее на осмотр под надзором органов власти обоих государств. В Комиссии международного права длительное время сохранялись разногласия относительно того, следует ли сохранить эту возможность, но в результате было решено, что, хотя обязанностью аккредитующего государства является использование почты только для дипломатических документов и предметов для официального использования, дипломатическая почта не подлежит ни вскрытию, ни задержанию ни при каких обстоятельствах. Несмотря на многочисленные поправки и дискуссии на Конференции, эта норма в конечном счете была принята в статье 27.

Третьим вопросом, по которому предыдущая практика государств не была последовательной, был вопрос о масштабе иммунитетов и привилегий, предоставлявшихся административно-техническому персоналу представительства – сотрудникам низшего звена, не имеющим дипломатического ранга, таким как секретари, переводчики и старшие сотрудники службы охраны. В некоторых государствах им предоставлялись такие же привилегии и иммунитеты, как и дипломатам, а в других их иммунитет распространялся только на действия, совершенные ими при исполнении своих обязанностей. Комиссия международного права после долгих дискуссий предложила предоставить им весь объем дипломатических

иммунитетов и привилегий, и некоторые государства на конференции поддержали этот подход, в то время как другие выразили обеспокоенность – в первую очередь возможным злоупотреблением полномасштабными таможенными привилегиями. Конференция ограничила освобождение от таможенных пошлин персонала низшего звена предметами первоначального обзаведения, а позднее, когда представлялось, что попытки договориться в отношении иммунитета, предоставляемого членам административно-технического персонала, потерпят полный крах, приняла компромиссное предложение Соединенного Королевства, согласно которому они пользуются полномасштабным иммунитетом от уголовного преследования, но не пользуются иммунитетом от гражданской и административной юрисдикции в отношении действий, совершенных ими не при исполнении своих обязанностей. Ввиду этого они могут подвергаться судебному преследованию в отношении дорожно-транспортного происшествия, имевшего место в нерабочее время, или в отношении других вопросов, не связанных с их работой для представительства.

Ключевые положения

Венская конвенция представляет собой полномасштабную основу для установления, поддержания и прекращения дипломатических сношений на базе согласия между независимыми суверенными государствами. В ней определены функции дипломатических представительств, официальные нормы, регулирующие назначения, объявление *persona non grata* дипломата, совершившего какое-либо правонарушение, и старшинство среди глав представительств. В ней излагаются особые правила – привилегии и иммунитеты, – которые дают дипломатическим представительством возможность действовать, не опасаясь принуждения или преследования посредством применения местных законов, а также осуществлять безопасные сношения с аккредитуемыми их государствами. В Конвенции содержится положение об отзыве представительства, который может произойти по соображениям экономии или физической безопасности, а также о разрыве дипломатических отношений, который может произойти в ответ на злоупотребление иммунитетом или ввиду резкого ухудшения отношений между аккредитуемым государством и государством пребывания. В любом из этих случаев, или если постоянные представительства не были учреждены, предусматриваются рамки для защиты интересов каждого аккредитуемого государства в государстве пребывания третьим государством.

В статье 22 подтверждается неприкосновенность помещений представительства, при которой сотрудники правоохранительных органов государства пребывания не имеют права вступать в эти помещения, а на государство пребывания возлагается специальная обязанность защищать эти помещения от вторжения, нанесения ущерба, нарушения спокойствия

представительства или оскорбления его достоинства. Даже при злоупотреблении этой неприкосновенностью или чрезвычайной ситуации в помещения представительства нельзя вступать кроме как с согласия главы представительства. В статье 24 гарантируется неприкосновенность архивов и документов представительства – даже вне его помещений – ввиду чего государство пребывания не имеет права изымать или осматривать их либо допускать их использование в ходе судебного разбирательства.

В статье 27 гарантируются свободные сношения между представительством и аккредитуемым государством всеми подходящими средствами и гарантируется, что дипломатическая почта, содержащая такие сообщения, не подлежит вскрытию или задержанию даже при подозрении в злоупотреблении. Принимая во внимание цели дипломатических представительств, безопасность сношений для информации и получения указаний является, вероятно, наиболее важным из всех иммунитетов.

В статье 29 обеспечивается неприкосновенность личности дипломатов, а в статье 31 устанавливается их иммунитет от гражданской и административной юрисдикции – с четкими исключениями в отношении иммунитета от гражданской юрисдикции в тех случаях, когда ранее применявшаяся в государствах практика различалась. От иммунитета от юрисдикции, как и от других иммунитетов и привилегий, может отказаться аккредитуемое государство, и в статье 32 указаны правила отказа. В статье 34 излагается освобождение от налогов, предоставляемое дипломатам, и подробно описываются исключения в отношении вопросов, не связанных с их официальными обязанностями или с обыденной жизнью в государстве пребывания. В статье 36 предусматривается освобождение от таможенных пошлин ввозимых дипломатами предметов на протяжении срока службы дипломатов.

В статье 37 излагается сложный порядок обращения с семьями дипломатов и с членами персонала низшего звена, в отношении чего, как сказано выше, ранее применялись различные нормы и добиться компромисса было сложно. В статье 38 исключаются любые привилегии и иммунитеты, кроме иммунитета в отношении их официальных действий, для граждан государства пребывания и постоянно проживающих в нем лиц. Во многих государствах эти два положения резко сократили число лиц, которые могли скомпрометировать систему привилегий и иммунитетов, и они полностью соответствуют применяемому в Конвенции обоснованию сокращения иммунитетов до числа, необходимого для обеспечения эффективного функционирования дипломатических представительств представляемых ими государств.

Влияние Венской конвенции на дипломатические сношения

Конвенция стала краеугольным камнем современных международных сношений. Несмотря на необходимость наличия реализующего ее национального законодательства в ряде государств, она вступила в силу после 22 ратификаций всего через три года после принятия, а в настоящее время ее сторонами являются почти все государства мира. Устанавливаемый ею режим осуществления дипломатических сношений стал поразительно единообразным, поскольку оговорки, которые ратифицировавшие государства сделали по нескольким пунктам, вызывавшим разногласия во время переговоров, были отозваны во многих случаях или просто никогда не применялись. Конвенция доказала свою устойчивость в отношении выступлений против ее основополагающих принципов. Они имели место в 1980-е годы со стороны тех, кого беспокоили представляемые ею возможности для злоупотреблений, что было показано, в частности, когда после убийства сотрудницы полиции выстрелом с территории дипломатического представительства Ливии в Лондоне Соединенное Королевство разорвало дипломатические отношения с Ливией, и все находившиеся в представительстве покинули Англию, пользуясь иммунитетом. Позднее против Конвенции выступали ученые, обеспокоенные противоречием между иммунитетом и правом человека на доступ к правосудию, а также иммунитетом для тех, кто нарушает международное уголовное право, в частности применяет пытки. Но на практике иммунитеты дипломатов уменьшились весьма незначительно, поскольку повсеместно признается, что нормы Конвенции ограничивают иммунитеты тем, что необходимо для осуществления дипломатической деятельности.

В настоящее время общественность все больше беспокоит уязвимость дипломатов в отношении действий террористов. Они могут выражаться в похищении дипломатов с требованиями выкупа или освобождения заключенных, что являлось серьезной проблемой в 1970-х годах, пока масштабы этого явления не были в определенной мере ограничены коллективным признанием государствами того, что принятие "всех соответствующих мер" для защиты дипломатов не означает капитуляцию перед шантажом. Терроризм может также быть связан с осадой или подрывом посольств, наиболее ужасающим примером чего явились посольства Соединенных Штатов в Кении и Танзании в 1998 году. По большей части стороны Конвенции непричастны к этим нападениям и делают все возможное для обеспечения защиты, порой при содействии более богатых аккредитуемых государств. Резким исключением стало удерживание на протяжении более года заложников в посольстве Соединенных Штатов в Тегеране при попустительстве сравнительно нового революционного правительства Ирана. Соединенные Штаты подали в Международный Суд иск против Ирана, основанный главным образом на Венской конвенции о дипломатических сношениях, в том числе на Факультативном протоколе об обязательном разрешении споров, сторонами которого являются оба государства. Иран не предпринял значительных усилий для обоснования своего поведения с юридической

стороны, и решение Суда по делу, касающемуся дипломатического и консульского персонала Соединенных Штатов в Тегеране (*I.C.J. Reports, 1980*), содержит имеющий большое значение анализ многих принципов Конвенции и существенно содействовало обеспечению Соединенным Штатам поддержки международного сообщества и последующему освобождению (при посредничестве Алжира) заложников. На более позднем этапе Международный Суд поддержал встречный иск Уганды в деле, касающемся вооруженных действий на территории Конго (*Демократическая Республика Конго против Уганды*) (*I.C.J. Reports, 2005*), относительно того, что конголезские солдаты захватили дипломатическое представительство Уганды в Киншасе и нарушили статью 29 Конвенции, угрожая находившемуся на территории представительства персоналу и жестоко с ним обращаясь.

В национальных судах рассматривались сотни дел, в которых применялась Венская конвенция, поскольку многие из ее наиболее часто приводимых положений касаются того, может ли тот или иной национальный суд осуществлять юрисдикцию по гражданским или уголовным делам и какие доказательства будут приемлемыми в ходе разбирательства в национальном суде. Большинство таких дел касаются имеющих в тексте Конвенции и допускающих двоякое толкование положений относительно истинного значения исключений в отношении иммунитета от гражданской юрисдикции, толкования термина "постоянно проживающий", защиты банковского счета посольства от исполнительного производства или соблюдения баланса между защитой достоинства помещений посольства и обеспечением надлежащего осуществления прав человека на проведение демонстраций и свободу слова. В отличие от дел, упомянутых в предыдущем абзаце, эти дела не связаны с серьезными нарушениями Конвенции.

Конвенция также широко применялась в последующих договорах относительно иммунитетов и привилегий. Ее положения использовались в качестве отправной точки при разработке Венской конвенции 1963 года о консульских сношениях и Нью-Йоркской конвенции 1969 года о специальных миссиях – в последнем случае с неблагоприятным результатом, поскольку в недостаточной степени были учтены различия между постоянными представительствами и большинством специальных миссий, вследствие чего эта Конвенция получила только ограниченную поддержку. Она используется как исходная посылка для определения режима, применяемого в отношении помещений, архивов и сотрудников старшего звена значительного числа международных организаций. Иногда она применяется на аналогичной основе для соглашений с принимающим государством в отношении статуса вооруженных сил или гражданских миссий, направляемых международными организациями или государствами, которые предоставляют военную или гражданскую помощь. В Конвенции

Организации Объединенных Наций о юрисдикционных иммунитетах государств и их собственности от 2004 года упоминается о ее положениях, поскольку по своей сути нормы иммунитета государств и дипломатического иммунитета, различаясь по происхождению и обоснованию, тесно переплетаются. Что касается режима, применяемого к главам государств, главам правительств и министрам иностранных дел в их личном качестве (хотя на практике он бывает различным), признается, что нормы Венской конвенции о дипломатических сношениях служат руководством и, возможно, минимальными стандартами.

Соответствующие материалы

А. Правовые инструменты

Regulation Concerning the Relative Ranks of Diplomatic Agents, Congress of Vienna, 19 March 1815, Martens, *Nouveau Recueil de Traités*, 1818, vol. II, pp. 449-450.

Convention regarding Diplomatic Officers (Конвенция о дипломатических чиновниках), Havana, 20 February 1928, League of Nations, *Treaty Series*, vol. CLV, p. 261.

Vienna Convention on Consular Relations (Венская конвенция о консульских сношениях), Vienna, 24 April 1963, United Nations, *Treaty Series*, vol. 596, p. 261.

Convention on Special Missions (Конвенция о специальных миссиях), New York, 8 December 1969, United Nations, *Treaty Series*, vol. 1400, p. 231.

Конвенция Организации Объединенных Наций о юрисдикционных иммунитетах государств и их собственности, Нью-Йорк, 2 декабря 2004 года (A/59/508).

В. Судебная практика

International Court of Justice, *United States Diplomatic and Consular Staff in Tehran, Judgment* (Международный Суд, дело, касающееся дипломатического и консульского персонала Соединенных Штатов в Тегеране, решение), *I.C.J. Reports 1980*, p. 3.

International Court of Justice, *Armed Activities on the Territory of the Congo (Democratic Republic of the Congo v. Uganda), Judgment* (Вооруженные действия на территории Конго (Международный Суд, Демократическая Республика Конго против Уганды), решение), *I.C.J. Reports 2005*.

С. Документы

Diplomatic Privileges and Immunities, Harvard Research in International Law, 1932, American Journal of International Law, vol. 26 (Supp 1932), p. 15.

Report by Mr. A.E.F. Sandström, Special Rapporteur, Diplomatic Intercourse and Immunities (A/CN.4/91 (только на французском языке), воспроизведено в *Yearbook of the International Law Commission, 1955*, vol. II).

Observations of Governments on the draft articles concerning diplomatic intercourse and Immunities adopted by the International Law Commission at its ninth session in 1957, Diplomatic intercourse and immunities (A/CN.4/114 и Add.1-6, воспроизведены в *Yearbook of the International Law Commission, 1958*, vol. II).

Report by Mr. A.E.F. Sandström, Special Rapporteur, Revised draft articles, Diplomatic Intercourse and Immunities (A/CN.4/116/Add.1 и 2, воспроизведены в *Yearbook of the International Law Commission, 1958*, vol. II).

Report of the International Law Commission covering the work of its tenth session, 28 April – 4 July 1958, *Official Records of the General Assembly, Thirteenth Session, Supplement No. 9* (доклад Комиссии международного права о работе ее десятой сессии, 28 апреля – 4 июля 1958 года, *Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, тринадцатая сессия, Дополнение № 9*) (A/3859, воспроизведен в *Yearbook of the International Law Commission, 1958*, vol. II, chapter III).

United Nations Conference on Diplomatic Intercourse and Immunities, Vienna – 2 March – 14 April 1961, *Official Records*, Volume I: Summary Records of Plenary Meetings, and of Meetings of the Committee of the Whole (A/CONF.20/14).

United Nations Conference on Diplomatic Intercourse and Immunities, Vienna – 2 March – 14 April 1961, *Official Records*, Volume II: Annexes, Vienna Convention on Diplomatic Relations, Final Act, Optional Protocols & Resolutions (A/CONF.20/14/Add.1).

D. Доктрина

C. Barker, *The Protection of Diplomatic Personnel*, Ashgate, Aldershot, 2006.

J. Brown, "Diplomatic Immunity: State Practice under the Vienna Convention on Diplomatic Relations", *International and Comparative Law Quarterly*, vol. 37, 1988, p. 53.

E. Denza, *Diplomatic Law*, 3rd ed., Oxford University Press, Oxford, 2008.

E. Denza, "Diplomatic Privileges and Immunities", Chapter in Grant and Barker (eds.) *Harvard Research in International Law, Contemporary Analysis and Appraisal*, William S. Hein & Co, Buffalo, New York, 2007.

S. E. Nahlik, "Development of Diplomatic Law, Selected Problems", *Recueil des Cours*, 1990, vol. 222, issue III, p. 187.

J. Salmon, *Manuel de Droit Diplomatique*, Bruylant, Bruxelles, 1994.

E. Satow (ed. Ivor Roberts), *Guide to Diplomatic Practice*, 6th ed, Oxford University Press, Oxford, September 2009.